

REFLEXIONES EN TORNO AL ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA SOCIAL Y PLANIFICACIÓN URBANA EN CHILE EN LA SEGUNDA MITAD DEL SIGLO XX

Rodrigo Hidalgo Dattwyler (*)

INTRODUCCIÓN

Uno de los elementos característicos de la mayoría de los países de América Latina, tiene relación con la puesta en marcha de ambiciosos programas nacionales de desarrollo económico en los años cincuenta. Ello llevaría a materializar importantes inversiones en el ámbito de la industria y de las obras públicas en general, que tuvieron significativos efectos en la organización de los centros urbanos e introdujeron importantes cambios en las estructuras productivas y sociales de dicha región.

Estas nuevas políticas de desarrollo económico traerían aparejada la consolidación de algunas ciudades como importantes áreas industriales, que atraerán ingentes cantidades de personas de las zonas rurales. Dichos procesos migratorios se habían dado en el caso de Chile desde principios de los años treinta, pero cobraron especial fuerza hacia la década de 1950, período en el que sólo a la capital del país, Santiago, arribaron cerca de 250.000 personasⁱ.

Lo anterior planteó en esos años una serie de desafíos a las autoridades gubernamentales de aquella nación de América del Sur, entre los que se contaría la elaboración de estrategias que pudiesen dar una solución masiva al problema de la vivienda, que afectaba con especial magnitud a la población que se iba incorporando a los centros industriales. En esta perspectiva, es en 1954 cuando se formula en Chile el primer Plan Nacional de Vivienda, que intentó mitigar las graves consecuencias sociales que producía el déficit habitacional de la población más pobre del país. Por otro lado, en 1953 se reformularía la Ley de Construcción y Urbanización de 1931, que dio a lugar una nueva normativa en la materia, la cual decretó la elaboración de planes de uso del suelo, tanto a escala municipal como intercomunal, teniéndose como referencia en ese campo lo que estaba ocurriendo en algunos países europeos, como Italia, Inglaterra o España, que comenzaron a impulsar iniciativas de este tipo desde el decenio de 1940ⁱⁱ.

Desde sus comienzos se formuló que estos últimos instrumentos de planificación urbanística considerarían lo que establecían los lineamientos de la política habitacional. Se pretendía con ello integrar las proyecciones de las necesidades de viviendas a las previsiones de suelo en las ciudades, con el fin último de optimizar el uso del espacio y compatibilizar las diferentes actividades económicas en el territorio.

En general, en las últimas cinco décadas, ha existido la intención de compatibilizar ambas políticas, mostrándose la existencia de logros en la materia, los que sin embargo se encuentran en la actualidad con serias dificultades, dado el carácter orientativo más que normativo, que comanda las actuaciones públicas en el campo del urbanismo y el planeamiento territorial, fuertemente guiado por los intereses de los agentes privados por sobre las necesidades sociales y las restricciones territoriales, tanto naturales como culturales.

En el esquema anterior, la presente comunicaciónⁱⁱⁱ tiene por objetivo hacer una presentación general de la evolución que han tenido en la segunda mitad del siglo XX los diferentes esfuerzos del Estado chileno por integrar las metas de la política de vivienda con las distintas propuestas que se han generado en el contexto de la planificación urbana, haciendo énfasis en la evolución general de los resultados alcanzados. En este sentido, se pretende exponer que algunos de los objetivos que se trazaron los primeras políticas habitacionales y urbanas en Chile, siguen sin alcanzarse, y que los temas del debate planteado en los años treinta y cuarenta siguen teniendo una vigencia significativa en la actualidad, como lo demuestra la importancia que le está dando el gobierno de ese país al diseño de conjuntos de viviendas sociales y la respectiva inclusión en ellos de los equipamientos y servicios urbanos necesarios para apoyar el desarrollo social de los territorios involucrados en esas actuaciones. Por su parte en el contexto del planeamiento urbano, hoy se discute la reforma de la Ley de Urbanismo y Construcciones, con el fin de ampliar los límites en los cuales tienen aplicación los instrumentos de planificación territorial, asunto que ha cruzado la discusión en esas materias prácticamente desde la promulgación de la primera normativa del urbanismo chileno de 1931.

(*) Instituto de Geografía - Pontificia Universidad Católica de Chile

Las iniciativas públicas en materia de vivienda social en Chile en la segunda mitad del siglo XX

En términos de políticas de vivienda, la década de 1950 se encuentra caracterizada por la creación de la Corporación de Vivienda (CORVI), cuya génesis está vinculada a la reforma de la administración pública que se produce en Chile hacia ese periodo. En esa escala se introducirán innovaciones que tendrán como finalidad racionalizar el uso de los recursos públicos y controlar el gasto fiscal. Las medidas planteadas en esos años fueron concebidas según el propio discurso del gobierno de turno^{iv} de una manera «integral», «racional» y «coordinada». En este sentido, administrativamente había que optimizar las funciones de las distintas reparticiones del Estado; en materia de vivienda, por ejemplo, existían más de dos instituciones, públicas o semipúblicas, con ingerencia en la materia, con lo cual se planteaba la necesidad de fusionar algunas agencias estatales y así reducir costos de administración y gestión.

La CORVI, fue creada en 1953, y nació de la fusión de la Caja de la Habitación Popular y de la Corporación de Reconstrucción y Auxilio, dos agencias que estaban involucradas en la solución del problema de la vivienda en Chile y que habían sido creadas en la segunda mitad de la década de 1930. Dicha agencia fue la encargada de «la urbanización, de la reestructuración, de la remodelación y de la reconstrucción de barrios y sectores, comprendidos en el Plan de la Vivienda y en los Planos Reguladores elaborados por el Ministerio de Obras Públicas; también debería estudiar y fomentar la construcción de viviendas económicas»^v.

Paralelamente a la creación de la CORVI, se intentó poner en marcha desde el Ministerio de Obras Públicas, el Plan Nacional de la Vivienda, que fue el instrumento a través del cual el Estado procuró de articular el andamiaje institucional recién reformado y al sector privado, para conseguir la tan anhelada reducción total del déficit de viviendas. Los resultados obtenidos por dichos Planes, se vieron significativamente afectados por la situación económica que vivió Chile en la segunda mitad de dicho período^{vi}. Otra de las iniciativas puestas en marcha desde 1954, fueron los programas de autoconstrucción dirigida por parte del Estado, que se gestarían a través de un convenio entre el Instituto de Asuntos Interamericanos de los Estados Unidos y la Corporación de la Vivienda, por parte de Chile. Las propuestas de esta particular forma de abordar el déficit habitacional serán promovidas desde la División de Vivienda y Planeamiento de la Unión Panamericana, agencia con sede en la ciudad de Washington^{vii}.

Hacia finales de los años cincuenta, se tomarían medidas tendentes a incentivar decididamente el papel de los agentes privados en la solución del problema de la vivienda. Lo anterior estuvo representado por la promulgación del Decreto con Fuerza de Ley n°2 también conocido como la «Ley del Plan Habitacional», que se constituyó en la nueva forma de encarar el problema de la vivienda en Chile luego de los años crisis vividos en la segunda mitad de la década de 1950. El «Plan Habitacional» fue definido como «un conjunto de normas jurídicas y económicas orientadas a aunar los esfuerzos del país para dar solución definitiva de la deficiencia de viviendas»^{viii}. Esta iniciativa estableció una larga lista de franquicias que intentaron promover la acción de los privados y motivar de paso la edificación de la vivienda propia, por parte de los mismos afectados, tanto de los grupos más pobres de la población como de aquellos estratos que tenían capacidad adquisitiva. Paralelamente, se trató de institucionalizar el ahorro previo de los adquirentes de las viviendas sociales, como uno de los requisitos más significativos para acceder a dichas residencias. Se presentaba la necesidad de canalizar y dar seguridad a los fondos que los propios necesitados de vivienda iban depositando en sus cuentas de ahorro, ya que el fantasma de la inflación hacía que muchas personas tuvieran temor de entregar parte de sus ingresos para que fueran administrados por las agencias financieras. Ante esta situación el gobierno de Alessandri creó lo que se llamó el «Sistema Nacional de Ahorro y Préstamos» (SINAP), que estuvo conformado por la «Caja Central de Ahorros» y las diferentes «Asociaciones de Ahorro y Préstamo».

Un parte considerable de las medidas que se materializaron en los años señalados estuvieron lideradas por la Cámara Chilena de la Construcción, asociación empresarial formada en 1951 y que desde sus comienzos tendrá una influencia significativa en muchas de las innovaciones que adoptará el sector público en el ámbito de la vivienda. Con el lema «construir más y construir mejor», la Cámara estuvo desde un principio participando activamente en los debates de las distintas leyes relacionadas con la construcción, en todas sus ramas, desde las obras públicas a las viviendas sociales. La citada asociación gremial se constituyó en un aliciente para que los capitales privados entraran al negocio de la construcción y sintieran plena seguridad y representación en el ámbito de los poderes públicos. Por otro lado, dicho colectivo también mostrará una férrea resistencia a aquellas transformaciones que fueran en contra de sus intereses. Muchas de las propuestas realizadas desde la citada Cámara tuvieron su origen en los viajes realizados por integrantes de su directiva a Europa y Estados Unidos para conocer las distintas modalidades que se habían creado en esa parte del mundo para abordar las políticas de vivienda y de edificación en general. Estas giras se tradujeron, según las propias palabras de la Cámara en importantes aportes a la formulación de lo que fue la Ley del Plan Habitacional de Chile de 1959. La experiencia recogida en aquellas visitas hizo «pensar en la necesidad de analizar la forma de adaptar los sistemas conocidos en el extranjero a nuestras realidades; revestían particular interés las Asociaciones de

Ahorro y Préstamo existentes en Estados Unidos, las que mediante el incentivo del ahorro de los ciudadanos, constituían una forma sana y eficaz de financiamiento de la vivienda»^{ix}.

Entrada la década de 1960 se seguirán realizando esfuerzos por consolidar aún más, a nivel de la administración pública, la formulación y aplicación de las políticas de vivienda. En este sentido, una de las principales medidas que se concretaron en ese tiempo fue la creación del Ministerio de Vivienda y Urbanismo en 1965, institución que tendrá a su cargo la política habitacional de Chile y la coordinación de las instituciones involucradas con la acción del Estado en materia de vivienda. La idea de formar una cartera de Estado que estuviese exclusivamente dedicada a generar y poner en marcha las actuaciones públicas en el ámbito de la vivienda venía debatiéndose prácticamente desde finales de los años 1950. En esta perspectiva el nuevo Ministerio, debería establecer el control y la orientación de la actividad habitacional, la distribución de los recursos para la construcción de viviendas, la planificación del desarrollo urbano y la atención de obras de equipamiento comunitario, pavimentación e instalaciones sanitarias. Respecto de la estructura orgánica del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, se establece un Consejo Nacional de la Vivienda, que tuvo dentro de sus actividades fundamentales «servir de cuerpo asesor del Ministro en todas sus funciones relacionadas con la vivienda; proponer al Ministro todas las medidas todas las medidas que se estimen necesarias para la coordinación de las materias relativas a la vivienda, desarrollo urbano y equipamiento comunitario; y recomendar proyectos de ordenanzas, reglamentos, leyes especiales y demás disposiciones que se refieran a la vivienda, a la urbanización y construcciones y a las cooperativas, y en general, a todas las instituciones, industrias y personas jurídicas que tengan relación con las autoridades habitacionales»^x.

El segundo quinquenio de los sesenta, recibe con mayor magnitud la influencia de los movimientos sociales en materia habitacional. Por esos años se observa un aumento de la demanda de viviendas en las ciudades, debido, por una parte, al incremento del crecimiento vegetativo de la población y, por la otra, a la llegada de un mayor número de migrantes desde las áreas rurales. Las respuestas del Estado, continúan tomando en consideración lo desarrollado en los años anteriores. Sin embargo, el contexto político social requiere de soluciones relativamente rápidas ante la coyuntura planteada. En lo fundamental, se optó por otorgar más «soluciones habitacionales» que viviendas terminadas. Las crecientes presiones que generaron en ese tiempo las movilizaciones sociales motivadas por el déficit habitacional llevaron a repostular los modos a través de los cuales se estaban llevando a cabo los objetivos inicialmente trazados. Dentro de esta dimensión, se planteó por parte de las autoridades reforzar aquellos aspectos que les permitiesen zanjar la coyuntura que producían dichos movimientos, los cuales también, en la mayoría de los casos, tenían fuertes motivaciones políticas; y se manifestaban en numerosas oportunidades en «tomas» ilegales de terrenos donde los colectivos involucrados en dichas demandas levantaban sus precarias viviendas. Una de las modalidades emblemáticas de aquellas «soluciones habitacionales» fue la «Operación Sitio». Originalmente fue concebida como alternativa residencial para atender en forma urgente a los damnificados de los temporales ocurridos en el invierno de 1965, que afectaron con especial vigor a la ciudad de Santiago. La Corporación de la Vivienda abordó el proyecto considerando la posibilidad de plantear un tipo de solución intermedia que fuera capaz, además de proveer habitación a la población involucrada en esos eventos climáticos extremos, de servir de base para abordar otros programas destinados a grupos de bajos ingresos.

La «Operación Sitio» se convirtió en la principal estrategia de autoconstrucción que ha desarrollado el Estado chileno a lo largo del siglo XX en el ámbito de autoconstrucción. Entre el período 1965 y 1970, el Estado entregó alrededor de 71.000 soluciones de «Operación Sitio» en todo el país, de las cuales 51.881, 71,6 por ciento, se localizaron en la ciudad de Santiago, abarcando una superficie de 1.800 hectáreas. Se trataba por lo general de proyectos ubicados, en lugares periféricos de esa ciudad, que en el momento de ser loteados suponían una baja inversión relativa para el Fisco, debido a que algunos de esos terrenos pertenecían al patrimonio del Estado o eran adquiridos a bajo precio^{xi}.

El inicio de la década de 1970, está representado en Chile por la llegada al poder político de una coalición de partidos de izquierda denominada «Unidad Popular». En esos años se postuló que la vivienda debería constituir un derecho irrenunciable del pueblo, que no podía ser objeto de lucro, y cuya provisión debía constituir una de las principales responsabilidades del Estado. Las ocupaciones «ilegales» de terrenos tendrán en este período nuevos matices, muchas de ellas serán lideradas por grupos políticos de izquierda que intentarán implantar en ellas una organización de carácter paramilitar. Los «Campamentos» excederían las previsiones de suelo trazadas en materia de requerimientos de espacios para nuevas viviendas en los diferentes planes de regulación urbanística desarrollados en los municipios de la ciudad de Santiago y en los demás centros urbanos del país. Hacia 1972, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo realizó un catastro de «Campamentos», que llegaría a contabilizar 275 asentamientos espontáneos que involucraban cerca de 450.000 personas. El diagnóstico de la época, respecto de las implicaciones territoriales que estas ocupaciones tuvieron en el conjunto de las ciudades en donde se materializaron, dejaba entrever las serias consecuencias negativas que las invasiones «ilegales» estaban causando en las áreas urbanas involucradas; debido entre otros aspectos a los problemas de integración espacial de esos lugares al resto de la ciudad, a la ausencia de servicios de urbanización y las deficiencias sanitarias causadas por ello, a lo que se unía la precariedad de las propias habitaciones que los constituían^{xii}.

Las fuentes oficiales señalaban en 1970 que el déficit de vivienda llegaba a casi las 600.000 unidades, con lo cual se hacía necesario establecer una línea de acción que permitiera solucionar esa carencia en el plazo de seis años, es decir a un ritmo de cien mil unidades anuales. El término abrupto del mandato de la Unidad Popular que dio paso al régimen castrense, no permite establecer mayores proyecciones de estos años de la política habitacional, sólo se puede apuntar que se planteó un ambicioso programa de construcción de viviendas que no guardaba relación con la capacidad real de la industria de la construcción en Chile.

El cambio sufrido en el país a partir de 1973, se hizo sentir en todos los ámbitos de la vida nacional, teniendo repercusiones tanto en lo social como institucional. Las primeras modificaciones realizadas por el gobierno militar estuvieron relacionadas con un replanteamiento de la estructura administrativa, lo que llevó a reformular el Ministerio de Vivienda y Urbanismo. En una perspectiva más amplia, el país cambiaría drásticamente su modelo de desarrollo, pasando a ser dominado por una economía de mercado que tuvo efectos en las políticas sociales y en los servicios asistenciales, que comenzaron a pasar a manos del sector privado.

Las transformaciones acaecidas durante el mandato militar, tuvieron significativas consecuencias en la formulación de las políticas sociales. Hacia la segunda mitad de la década de 1970 se comenzó a instaurar en el país un nuevo modelo desarrollo que impondrá con gran rigidez los principios de la economía de libre mercado. La estrategia de desarrollo promovida en ese tiempo y que perdurará hasta el día de hoy, buscará el crecimiento económico por medio de la desregulación de la economía y la apertura al comercio exterior. Paralelamente, se estimulará la diversificación de las exportaciones nacionales bajo el principio de la ventajas comparativas; de este modo, la explotación de los recursos naturales se convertirá potencialmente, en el más significativo de los productos con los cuales el país se insertará en los mercados internacionales.

Los postulados de libre mercado también tendrán sus expresiones en el diseño de las políticas de vivienda y de desarrollo urbano. En esta dirección, hacia 1979 se formuló una Política Nacional de Desarrollo Urbano que liberalizará el mercado del suelo, lo que traería aparejado una serie de problemas que se manifestarán en la forma de crecimiento de las principales ciudades chilenas. El discurso «neoliberal» afirmará que estas medidas deberían repercutir en un menor precio del suelo, situación que tendría que ayudar a los compradores de vivienda y al Estado en sus planes habitacionales y de infraestructura urbana, por el hecho de abaratar uno de los principales insumos: el territorio. Las consecuencias de dichas decisiones se siguen viviendo en la mayoría de las ciudades chilenas mayores, especialmente en las áreas metropolitanas cuyo crecimiento en los últimos años ha ido en relación a los intereses de los agentes privados, teniendo los instrumentos de regulación urbanística un valor relativo y a la vez una gran flexibilidad para acoger dichas inversiones.

Las tipologías de vivienda social diseñadas durante los años del régimen castrense tendrán importantes proyecciones, ya que muchas de ellas serán la base de las viviendas que actualmente se edifican en Chile, como la Vivienda Básica, que constituye una residencia con los mínimos parámetros de tamaño y confort, que ha sido la base de la política de edificación de viviendas sociales que se ha llevado a cabo en los años noventa. Durante el período transcurrido entre 1973 y 1989 la acción del Ministerio de Vivienda y Urbanismo estuvo involucrada en la entrega de casi 300.000 viviendas, cifra para nada despreciable pero un tanto exigua para las reales necesidades del país. Esto quedará expresado en el ingente déficit habitacional que tendrá el país en los comienzos de los años noventa que alcanzará una cifra cercana al millón de viviendas.

La última década del siglo XX, verá nuevamente el advenimiento de la democracia al país, con lo que otra vez se tratarán de impulsar reformas en el campo habitacional. Una de las tareas más significativas que se propondrán los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia en materia de políticas sociales, será la de aumentar la cobertura de los diferentes planes y programas que se habían venido llevando a cabo en los últimos años del régimen militar. En esta perspectiva, la acción social del Estado será considerada como parte de la estrategia global de desarrollo del país, con el lema «crecimiento con equidad social», se intentarán ampliar los beneficios generados por el desarrollo económico productivo alcanzado por el país en la segunda mitad de los años ochenta.

La política de vivienda en los años noventa será una de las principales estrategias que adoptará el poder público en su afán por aumentar la cobertura de los programas sociales. En este campo, se llevarán a cabo una serie de innovaciones en el sistema de acceso a la vivienda y se seguirán abordando las carencias detectadas en el ámbito de los asentamientos precarios, tema en torno al cual se propiciará el proyecto Chile Barrio, que trata de dar solución en la actualidad a casi cien mil familias que viven en dichas poblaciones. A su vez, en la década del noventa se alcanzarán ritmos de construcción de viviendas sociales que superarán con creces los promedios históricos, situación que conducirá a la edificación de casi seiscientos cincuenta mil viviendas en todo el decenio. Esta situación obtendrá importantes logros, pero no estará ajena de dificultades, como las que se han presentado en algunos

conjuntos residenciales construidos por la acción del Estado, debido a fallas en la calidad de la construcción.

Una historia de casi de un siglo de políticas de viviendas en Chile deja al país en las puertas del siglo XXI con un déficit cercano a las 450.000 viviendas, y con numerosos desafíos para el futuro. Aún persisten importantes problemas de saneamiento asociados a asentamientos precarios, pero por otro lado se siguen realizando y diseñando posibles soluciones al problema que ellos plantean.

Los instrumentos de planeamiento territorial en Chile desde la Ley de Urbanismo de 1953

La reformulación de la Ley Construcción y Urbanización en 1953, vino a complementar lo dispuesto por la reestructuración del Ministerio de Obras Públicas, en relación al Plan Nacional de Viviendas y los instrumentos de planificación territorial en sus distintas escalas. La forma de normar el crecimiento de las ciudades en Chile se había establecido hacia el año 1931, con los denominados «Planos Oficiales de Urbanización» o también llamados «Planos Reguladores». Esta última denominación sería asumida por la nueva normativa de regulación urbana de 1953, la que estableció dos instancias diferentes para legislar en materia de urbanismo, ellas fueron los «Planes Reguladores Intercomunales» y los «Planes Reguladores Comunales». Según dicha ley de 1953 «se entenderá por Plano Regulador Intercomunal a aquel que de acuerdo con el Plano Regional, organiza la vida colectiva en las comunas del país y en el cual se ordenan armónicamente las viviendas el trabajo, el esparcimiento, el transporte y la movilización. Se entenderá por Plano Regulador Comunal a aquel que de acuerdo con el Plano Regulador Intercomunal, ordena y da normas sobre obligaciones, prohibiciones y disposiciones del uso del suelo y de la edificación en la comuna, con el objeto de dar a la población las máximas condiciones de higiene, de seguridad, de comodidad y de estética»^{xiii}.

La normativa de Construcción y Urbanización de 1953, estableció una nueva escala en la elaboración de los instrumentos de planificación urbana, ellos son los «Planos Reguladores Intercomunales». Dichos planos tuvieron como uno de sus objetivos más trascendentes el involucrar en su área de acción a territorios urbanos que perteneciesen a dos o más municipios. La idea básica era coordinar el crecimiento y la dinámica de algunas funciones urbanas y proyectar en conjunto el crecimiento de las ciudades; por ejemplo algunas áreas industriales de algunas comunas eran definidas en los límites de su territorio y colindaban con zonas de esparcimiento o espacios residenciales que pertenecía a otras jurisdicciones municipales, con lo cual se incurrían en contradicciones que afectaban el desarrollo armónico de la ciudad. Por otro lado, existían ciudades que estaban en franco proceso de conurbación, por lo que era necesario poder proyectar su crecimiento y sus necesidades de transporte y accesibilidad. Ante tal situación los «Planos Intercomunales» vinieron a llenar un vacío en la legislación chilena, por lo que también muchas veces tendrían que actuar sobre hechos consumados, con lo que su capacidad de acción de vería fuertemente limitada.

Con la nueva ley de 1953, cada uno de los municipios del país debía contar con un «Plano Regulador Comunal». En el se tendrán que zonificar los espacios de la ciudad de acuerdo con los requerimientos de suelo, equipamiento e infraestructura necesaria para el desarrollo de las funciones residenciales, económicas, industriales y de recreación, entre otras; además se demarcarían la áreas urbanas consolidadas y se limitaría el crecimiento de las ciudades a partir de la fijación de la zona de expansión urbana. Existiría en cada plano una ordenanza que debería definir las condiciones de edificación y calidad de las construcciones.

El Ministerio de Obras Públicas con los planes de uso del suelo citados pretendió comenzar a consolidar en Chile un sistema de Planificación Territorial, que se verá complementado en las escalas superiores por los «Planes Regionales», que serán los instrumentos mayores que deberán dar las directrices de inversión tanto en infraestructura vial como en equipamientos de mayor alcance. Ellos estuvieron llamados definir los grandes objetivos de desarrollo de las diferentes regiones del país, sus limitantes y potencialidades y la función de cada una de las ciudades que integraban los sistemas urbanos regionales.

La visión de esos años propuesta desde la cartera de Obras Públicas presentó un importante componente territorial, que quedaba expresado en todas las escalas, tanto nacional, regional, provincial y local. En aquel período se introdujeron los conceptos de «metrópoli», «intercomuna», «microregión» y «región» en el lenguaje de la planificación física del territorio chileno, con la finalidad de que el «gobierno central asumiera la responsabilidad del planeamiento a nivel intercomunal y regional, afianzándose la necesidad de que los futuros planos reguladores poseyeran una correlación e integráren esas nuevas dimensiones». Complementariamente a lo anterior, en 1954 la Dirección de Planeamiento del mencionado Ministerio aprobará una nueva división regional de Chile, la que provocará algunas modificaciones en la administración regional del Estado y que será realizada en torno a los criterios de «optimización», «racionalización» y «coordinación» de los recursos públicos que prevalecían en aquella época^{xiv}.

En la redacción de la Ley de urbanismo de 1953 le cupo un papel fundamental al arquitecto chileno Luis Muñoz Malushka. Este profesional tuvo una destacada participación en el planeamiento urbano chileno en las décadas de 1930 y 1940. Entre 1946 y 1952 como director de la Sección de Urbanismo de la Dirección de Obras Públicas impulsará junto a cinco profesionales a su cargo la aplicación de más de 150 Planes Reguladores. Muñoz Malushka efectuó estudios de postgrado a través de distintas estancias en Alemania, e «inspirado principalmente en sus trabajos realizados en Baja Sajonia, realizó en el Instituto de Urbanismo de Chile, junto a otros destacados profesionales, los estudios de los aspectos urbanísticos, para la modificación de la Ley que dio origen a la normativa de 1953», a partir de los cuales se incorporaron los citados conceptos de «metrópoli», «intercomuna», «microregión» y «región»^{xv}.

En el ámbito internacional, también hacia esos años en otros países se produjo la promulgación de leyes que comenzaron a definir distintas escalas territoriales de planeamiento. Tal es el caso de España, que en 1956 pone en marcha la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana; elaborada durante la primera mitad de esa década, corresponde a un código urbanístico, bastante completo y articulado, comparable con el resto de las leyes europeas del decenio de 1940 que le sirvieron de modelo. En ella se definieron como «principales instrumentos oficiales para la ordenación urbana en todo el país, los Planes Generales de Ordenación Urbana, cuyo ámbito es el término municipal completo, y los Planes Parciales, que desarrollan por partes al general en cada caso»^{xvi}.

Los primeros «Planes Intercomunales» se vinieron a formular en Chile hacia finales de los años cincuenta y principios de sesenta, período en el cual se elaboraron instrumentos de este tipo para la ciudad de Santiago y otras áreas metropolitanas de Chile. En términos generales, la formulación y aplicación de dichas herramientas de gestión del suelo urbano no estuvo exenta de problemas. Con el transcurso del tiempo, las presiones inmobiliarias, la visión sesgada de los técnicos, la fácil modificación de sus ordenanzas, la escasa materialización de las obras necesarias para llevar a cabo en su totalidad las propuestas de estos planes, entre otros aspectos, se constituirían en elementos distorcionadores que dificultarían significativamente su aplicación.

El primer Plan Regulador Intercomunal de Santiago se aprobó en 1960, y abarcó 17 municipios, a saber: Santiago, Conchalí, Renca, Quilicura, Providencia, Las Condes Ñuñoa, San Miguel, La Florida, La Granja, La Cisterna, Puente Alto, San Bernardo, Pirque, Quinta Normal y Las Barrancas, actual Pudahuel. El proyecto se comenzó a ejecutar desde los inicios del segundo quinquenio de la década 1950. Entre los arquitectos que participaron estuvieron Juan Parrochia, Juan Hanold, Pastor Correa y Jorge Martínez Camps.

Cabe destacar al primero de ellos que es uno de los principales urbanistas chilenos de la segunda mitad del siglo XX, y en el contexto de Facultad de Arquitectura de la Universidad de Chile desarrollará un ambicioso programa de investigación, que se verá representado en la formación de numerosos arquitectos urbanistas y en la publicación de una serie de textos que han sentado las bases del estudio de diversas ramas del urbanismo. Parrochia recibió todo el influjo de ideas provenientes de la escuela de Karl Brunner y de Muñoz Malushka, además tuvo la oportunidad de avanzar en su carrera académica y profesional en el Instituto Superior Internacional de Bruselas^{xvii}.

Hacia la década de 1960, como su nombre lo señala, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo también abarcará dentro de sus tareas todos los aspectos involucrados en el planeamiento urbano. Para tal efecto se dispuso en esa Secretaría de Estado de la Dirección de Planificación del Desarrollo Urbano. Ella estaba llamada a promover la ejecución de Planes y Programas Comunales de Desarrollo, los cuales deberían incluir los Planes Reguladores. Estos instrumentos, según el nuevo esquema que se pretendió trazar por esa oficina, se insertarán en la política nacional de desarrollo urbano que debía formular el Ministerio.

Es relevante apuntar que el nuevo orden que se estableció por esos años en el campo de las políticas de vivienda propuso claramente a nivel teórico las relaciones se establecían entre los programas habitacionales y el desarrollo global de las ciudades. Se argumentaba, por parte de las autoridades encargadas de la gestión del desarrollo urbano hacia 1965, que las dificultades que afrontaban los sistemas de transporte, el equipamiento comercial e institucional, e incluso las estructuras sociales y económicas de la población, eran producidas en parte por las inadecuadas instalaciones de las zonas residenciales.

Todo el sistema generado en el campo del planeamiento urbano y territorial en Chile en las décadas anteriores, quedaba ahora centralizado en el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, agencia que a poco andar impulsó nuevas instancias que contribuyeron a ampliar las bases conceptuales y operativas de los instrumentos de gestión del suelo urbano y de los límites de las ciudades, las cuales tendrán reminiscencias directas en la actual forma de ordenar las áreas urbanas del país.

El Ministerio reforzó las instancias de ordenamiento urbanístico existentes hasta el momento en que se crea, e intentó fortalecer sus funciones en esa área en la escala nacional y local. En la primera de ellas se propuso, la elaboración de un plan nacional de desarrollo urbano, que tuvo como objetivo consolidar un sistema equilibrado de ciudades capaz de sustentar un crecimiento armónico de los centros urbanos, de acorde con los planes generales de desarrollo. A partir de ello se pretendía que las realizaciones del «Sector Habitacional», entendidas como la adquisición, urbanización de los terrenos, la construcción de viviendas y el equipamiento, contribuyesen a la conformación de una estructura urbana justa y eficiente. Por otro lado, en la escala local se trató de dar un nuevo impulso a la elaboración de los «Planes Reguladores Comunales», los que intentaron además de zonificar y asignar determinados usos al suelo urbano, establecer una programación de obras que permitiesen llevar a cabo las propuestas de dichos planes. Debemos apuntar, que sólo entre 1965 y 1967 se elaborarían 47 instrumentos de este tipo, en contrapartida de los 82 que se realizaron desde comienzos de los años 1930^{xviii}.

En esos mismos años, un papel relevante en la definición de las estrategias de desarrollo urbano, lo comenzarían a jugar los «estudios preinversionales», que se constituyeron en una de las innovaciones que se intentaron introducir para materializar las obras necesarias para llevar a cabo las metas que se trazaban en los distintos instrumentos de planeamiento territorial, en sus diferentes escalas. A dichos estudios se les asignaban los siguientes objetivos: elaborar y otorgar información general de carácter local; realizar un diagnóstico económico-social y físico de una región, microrregión o comuna; conciliar el desarrollo urbano de la localidad con las metas nacionales y las aspiraciones de la comunidad; proponer programas de corto y mediano plazo con diversas alternativas; y lograr la participación de la comunidad en la planificación.

El sistema de planificación territorial en Chile en los primeros años de la década de 1970, se vio positivamente influenciado con los estudios relativos a los sistemas regionales de centros poblados. Se pretendió con ellos vincular al desarrollo urbano con los procesos económicos regionales, tema que ya había sido considerado en las décadas anteriores pero que en esta oportunidad se trató de concertar las propuestas de la Oficina de Planificación Nacional con la Dirección de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Según las propias palabras de uno de los precursores de esta modalidad de planeamiento espacial, esta actividad había logrado que los planes de vivienda fueran estructurados en base a la estrategia de desarrollo económico respectiva, así «los conjuntos habitacionales para la gran minería del cobre, hierro, salitre y carbón, se emplazan en las ciudades próximas a las fuentes extractivas; para las grandes industrias que se localizaban próximas a ciudades de 50.000 a 100.000 habitantes, se consultaron unidades vecinales, como fue el caso de las plantas de celulosa, petroquímica, neumáticos, y electrónica, entre otras»^{xix}.

En términos generales el marco normativo descrito en los párrafos anteriores ha continuado presente hasta el día de hoy. Sin embargo debemos destacar que el modelo desarrollo económico impuesto en la segunda mitad de la década de 1970, ha llevado a un significativo proceso liberizador y privatizador de las actividades que durante las primeras siete décadas del siglo XX desarrolló el Estado chileno. Esta dimensión de las políticas públicas repercutió en el modo en que se guiaría el desarrollo urbano de las ciudades chilenas, debido principalmente a la Política Nacional de Desarrollo Urbano de 1979 que señaló que el suelo urbano no era bien escaso y que su valor debía estar regido por las fuerzas del mercado.

Específicamente dicha Política establecía que: «para una operación adecuada del mercado de suelo, es necesario que siempre exista alternativa de incorporar -en la forma más ágil y natural posible- nuevos stocks de tierra para los usos de mayor demanda. En todo caso, puede anticiparse que la demanda global de suelo urbano estimada para fines de la década del noventa, muestra que el conjunto de todas las ciudades del país, no requerirá más del 2 por ciento de la tierra habitable la cual, a su vez, abarca más de la cuarta parte del territorio continental»^{xx}.

Podemos señalar que en esos años se postulaba que la función del Estado era esencialmente indicativa y sus acciones debían tender a fijar un marco global que encauzara, en la forma más flexible que se pudiese, las actuaciones de los agentes privados. La puesta en marcha de la Política Nacional de Desarrollo Urbano de 1979, tuvo inmediatas reacciones en algunos medios académicos y gremiales, al mismo tiempo que en el interior del propio gobierno militar, existían también posiciones contradictorias al respecto. Debemos apuntar, que la carga ideológica que mostraban estos postulados era bastante alta, de hecho uno de los principales gestores y diseñadores del camino chileno al capitalismo, el economista postgraduado en Chicago, Miguel Kast, como director de la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN) hizo alusiones directas ya en 1978 al tema tratado por la mencionada política y se mostraba abiertamente partidario de liberalizar el mercado del suelo, apuntando que «a menos que el mercado contenga serias

imperfecciones, el permitir que las ciudades crezcan horizontalmente beneficia al usuario de la vivienda, le sale más barato y lo prefiere, y el agricultor, obtiene mayor valor por su tierra»^{xxi}.

Los principios de 1979 dejaron ver en el espacio de las principales ciudades chilenas y en especial la capital del país Santiago, la «radicalidad y crudeza»^{xxii} del modelo de mercado aplicado al crecimiento de las áreas urbanas. Al amparo de la política de 1979 se llevaron a cabo significativos movimientos de capital en el territorio urbano chileno, que tuvieron como finalidad obtener las mayores rentabilidades posibles, sin consideración alguna por los efectos espaciales y sociales que dichas acciones pudiesen provocar. En este sentido, se originaron importantes transformaciones en el límite urbano de las áreas metropolitanas de Chile; por ejemplo, en Santiago se llegó a definir un área potencialmente urbanizable de 60.000 hectáreas, casi duplicando la superficie que ese centro urbano tenía hacia finales de los años setenta. Con lo anterior, se intentó plantear que a partir de un aumento de la oferta del suelo se produciría una disminución en el precio de la tierra, lo que podría encaminar una rápida solución del déficit habitacional^{xxiii}.

Dentro de esta perspectiva, bajo los principios señalados se llevó a cabo a partir de 1979, una activa política de erradicación de poblaciones marginales, es decir de los «Campamentos», lo que provocó importantes movimientos de población al interior de la ciudad de Santiago y en otras ciudades del país. En base a criterios económicos y de restitución de las propiedades que esos asentamientos ocupaban a sus propietarios originales, se edificaron en aquellos terrenos «liberados», ahora para el mercado, importantes proyectos inmobiliarios.

Las medidas liberalizadoras de 1979, aunque pretendieron ser rectificadas en 1985, han sido una de las acciones de carácter general que mayor repercusión han tenido en la modalidad de crecimiento de las principales áreas urbanas del país en las últimas décadas y han limitado profundamente la aplicación de los instrumentos de planificación urbana.

Las consecuencias sociales, ambientales y territoriales del desarrollo urbano de las ciudades chilenas han sido una de las preocupaciones que en el papel han continuado en la agenda de los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia en los años noventa. En este período, se pretenderán incorporar otras formas de concebir las soluciones en el campo del planeamiento territorial: nuevos conceptos como los de participación, asentamientos humanos, medio ambiente, desarrollo sustentable y ordenamiento del territorio, se convertirán en verdaderos paradigmas sobre los cuales girarán las propuestas que se realizarán en este campo. Se impulsarán interesantes instancias de discusión en relación al tema, como lo será la Consulta Nacional de Desarrollo Urbano, que propiciará el Ministerio de Vivienda y Urbanismo con el apoyo del Programa de Gestión Urbana de Naciones Unidas. Dentro de los objetivos de esta actividad estaba el de incorporar nuevos elementos a la Política Nacional de Desarrollo Urbano de 1985, que permitiesen a las ciudades chilenas responder en forma más adecuada a la meta de «mejorar la calidad de vida de todos los habitantes y de contribuir al desarrollo del país, en un contexto de eficiencia económica, equidad, participación y sustentabilidad ambiental»^{xxiv}. Durante el tiempo en que se llevó a cabo la anterior actividad, es decir entre 1993 y 1996, se realizaron una serie de encuentros con los distintos actores, tanto del mundo público como privado, junto a los cuales se unieron también algunos representantes de la comunidad. Uno de los objetivos propuestos inicialmente por dicha consulta, como el de establecer una nueva Política Nacional de Desarrollo Urbano, no se ha llegado a establecer como tal, pero sin embargo este ha sido el punto de partida para numerosas propuestas y acciones que en el campo del planeamiento territorial. En este sentido, las ideas llevadas por Chile a la Conferencia de Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, Hábitat II, celebrada en Estambul en 1996, se generaron en gran parte gracias a dicha consulta nacional^{xxv}.

CONSIDERACIONES FINALES

A comienzos de la década de de 1950 se desarrollarían importante acciones en el campo de las políticas de vivienda y de la planeación urbana. Sólo en la segunda mitad del siglo XX las políticas de vivienda han generado en el país cerca de un millón de viviendas, lo que ha permitido subsanar parte de las carencias habitacionales de la población más pobre del país. En general el discurso oficial ha planteado que la edificación de viviendas sociales debe realizarse en función de los postulados de los instrumentos de planificación territorial; sin embargo, esta situación muchas se ve ha visto limitada debido a las ingentes necesidades que han existido en el campo habitacional, lo que ha llevado a establecer normativas especiales que ayuden y no entrapen la construcción de nuevas unidades.

Podemos sintetizar afirmando, que los desafíos planteados para el comienzo del siglo XXI en cuanto a las políticas de vivienda, deben dirigirse a la reducción del déficit, que sigue siendo apremiante y que sobrepasa las 400.000 viviendas. Por su parte parece necesario seguir avanzando en los estándares de calidad de las soluciones habitacionales, para que las casas sociales se igualen cada vez más a las del resto de la sociedad de mayores recursos.

A la vez, creemos que es fundamental continuar reduciendo la proporción de hogares residentes en viviendas con materialidad o saneamiento deficientes, por lo que alternativas como el Programa Chile Barrios tienen que seguir contando con el apoyo de los actores involucrados en el sector. Las cuestiones relativas a la segregación residencial, necesitan ser mejoradas, y una de las alternativas lo constituye la incorporación de inversiones adicionales en infraestructura de servicios básicos y equipamientos sociales, así como seguir apoyando con créditos y ayudas económicas al acceso a una vivienda digna por parte de los grupos sociales de menores recursos, los que en la bibliografía económica se caracterizan como la «demanda no solvente».

El actual modelo de planificación urbana tiene sus orígenes directos en el marco legal establecido por ley de 1953, en esa línea se han realizado constantes iniciativas para regular el crecimiento de las ciudades y la ordenación de sus espacios internos. La aplicación de los instrumentos de planificación territorial a lo largo del tiempo ha encontrado dificultades que muchas veces han estado asociadas a las presiones inmobiliarias, la visión sesgada de los técnicos, la fácil modificación de sus ordenanzas, la escasa materialización de las obras necesarias para llevar a cabo en su totalidad las propuestas de estos planes, entre otros aspectos.

NOTAS Y REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

¹ HURTADO, Carlos. *Concentración de población y desarrollo económico. El caso chileno*. Santiago: Instituto de Economía, Universidad de Chile, 1966, p. 118.

¹ Véase TERÁN, Fernando. *Historia del Urbanismo en España. Siglos XIX y XX*. Madrid: Cátedra, 1999, p. 242 y 243.

¹ El presente artículo expone parte de los resultados de la investigación de doctorado que ha desarrollado el autor en la Universidad de Barcelona, titulada *La Vivienda Social en Chile en el siglo XX* y dirigida por el Profesor Dr. Horacio Capel. El proyecto fue financiado por el Fondo Central de Becas de la Pontificia Universidad Católica de Chile y el Gobierno de España a través del Programa Mutis. Asimismo, la comunicación se ha formulado considerando los objetivos del Proyecto ECOS-CONICYT N° C99H02. *Las relaciones entre actores Institucionales y territorios: estudio comparativo entre Francia y Chile*.

¹ Entre 1952 y 1958 el presidente de Chile fue Carlos Ibáñez del Campo que promovió la reforma de la administración pública, cuyo marco legal estuvo dado por las facultades extraordinarias que le dio para ese fin la promulgación de la Ley 11.151 del 3 de febrero de 1953, que Concede al Presidente de la República facultades para reorganizar las diferentes ramas de la Administración Pública. El primer artículo de esta normativa, señalaba entre otros aspecto de interés que: «Autorízase al Presidente de la República para que dentro del plazo de seis meses, contado desde la fecha de vigencia de esta ley, proceda a reorganizar todas las ramas de la Administración Pública, las instituciones fiscales y semifiscales, las empresas autónomas del Estado y, en general, todas las personas jurídicas creadas por ley en que el Estado tenga aportes de capital o representación; a señalarles sus funciones y facultades y su dependencia o relación respecto de cada Ministerio y, en consecuencia, a estructurar, fusionar, dividir, fijar las plantas, ampliar, reducir, y suprimir servicios, cargos y empleos» (MINISTERIO DE HACIENDA. LEY-11151. Concede al presidente de la república facultades para reorganizar las diferentes ramas de la Administración Pública. Catálogo digital de leyes de la República de Chile, <http://www.congreso.cl>. Santiago: Biblioteca del Congreso, 2000, sin número de página).

Por otro lado, es interesante hacer notar que Carlos Ibáñez del Campo, ya había sido Presidente de Chile hacia finales de la década de 1920 y principios de los años treinta. En esa oportunidad el General Ibáñez instauraría una dictadura que se extendió desde 1927 a 1931, en la que llevó a cabo una serie de reformas que sentaron las bases de lo que se llamaría el Estado Nacional Desarrollista, creando una serie de instituciones estatales que favorecerían el fomento de actividades productivas comandadas por el sector público (Ver IBAÑEZ, Adolfo. *Los Ingenieros, el Estado y la Política en Chile*. Del Ministerio de Fomento a la Cooperación de Fomento. Historia, 1983, vol. 18, p. 45-102).

¹ Decreto ley que establece la Cooperación de la Vivienda. N°285, Santiago 25 de Julio de 1953. *Boletín del Colegio de Arquitectos de Chile*, n° 26, 1954, p. 22.

¹ En el contexto internacional, debemos destacar que en España hacia ese mismo período, más concretamente en 1955 se formulaba el primer Plan Nacional de la Vivienda, que tuvo dentro de sus objetivos aumentar los ritmos históricos de edificación de residencias hacia los grupos más necesitados, y

convocar abiertamente a la iniciativa privada en la consecución de esos logros (Ver TERÁN, Fernando. *Historia del Urbanismo en España III. op. cit.* en nota 2, 1999, p. 232).

¹ SOLOW, Anatole y VERA, Luis. *Panorama del problema de la Vivienda en la América Latina. Bases para un programa de cooperación interamericana*. Trabajo presentado por División de Vivienda y Planeamiento de la Unión Panamericana al VIII Congreso Panamericano de Arquitectos. Washinton: Unión Panamericana, 1952, p.56.

¹ OPAZO, Jorge. *Chile y el Plan Habitacional del Estado*. Trabajo presentado al comité de vivienda, construcción y planificación de las naciones unidas. Santiago: CORVI, 1963, p. 6.

¹ CÁMARA CHILENA DE LA CONSTRUCCIÓN. *Cuarenta años construyendo bienestar. 1951-1991*. Santiago: Cámara Chilena de la Construcción, 1992, p. 60.

¹ Ley nº16391. Crea el Ministerio de Vivienda y Urbanismo. In CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. *Recopilación de leyes por numérico, desde la ley 16.218 a la ley 16.629*. Volumen I, Tomo 52, 1967, p. 352.

¹ Véase HIDALGO, Rodrigo. Políticas de vivienda social en Santiago de Chile: la acción del estado en el siglo XX. In PAUNERO, Xavier, HIDALGO, Rodrigo y MARTINELL, Emma. *Voces y Territorios de América*. Gerona: Universidad de Gerona, 1999, p. 127-133

¹ SANTA MARÍA, Ignacio. Desarrollo urbano mediante «asentamientos espontáneos»: el caso de los «campamentos» chilenos. *Eure*, 1973, nº7, p. 103.

¹ Decreto con Fuerza de Ley nº224. 22 de julio de 1953. Modifica y fija texto definitivo de la Ley de Construcciones y Urbanización.

¹ GROSS, Patricio. Santiago de Chile (1925-1990): Planificación urbana y modelos políticos. *Eure*, 1991, nº52/53, p. 37.

¹ PAVEZ, María Isabel. Precursores de la enseñanza del urbanismo en Chile. 1928-1953. *Revista de Arquitectura*, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile, 1992, nº3, p. 10.

¹ TERÁN, Fernando. *Historia del Urbanismo en España. Siglos XIX y XX. op. cit.* en nota 2, p. 242 y 243.

¹ PARROCHIA, Juan. Encuentro con K. Brunner y testimonio de una época. Entrevista de María Isabel Pavez. *Revista de Arquitectura*, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile, 1998, nº8, p. 31.

¹ PALMA, Eduardo y SANFUENTES, Andrés. Políticas estatales en condiciones de movilización social: las políticas de vivienda en Chile (1964-1973). *Eure*, 1979, nº16, p. 37.

¹ BEDRACK, Moisés. El urbanismo en Chile, 1928-1973. *Revista C.A.*, 1986, nº46, p. 32.

¹ MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO. *Política Nacional de Desarrollo Urbano*. Santiago: Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 1979, p. 4.

¹ KAST, Miguel. El uso del suelo de las ciudades. *AUCA*, 1979, nº 37, p. 38.

¹ TRIVELLI, Pablo. Autoritarismo político y liberalismo urbano, *Ciudad y Territorio*, 1990-1991, vol. 17, nº4, p. 443.

¹ *Ibidem*

¹ LARRAÍN, Patricio. La consulta nacional sobre política de desarrollo urbano en Chile: Descripción de un proceso. In LARRAÍN, Patricio, MATTA, Paulina y ROSERO, Alberto. *Chile Urbano. Antecedentes de la Consulta Nacional para la formulación de una nueva política nacional de urbano*. Santiago: Programa de Gestión Urbana, 1996, p. 43.

¹ MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO. *Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, Habitat II, Estambul, junio de 1996. Los asentamientos humanos en Chile: Plan de Acción Nacional*. Santiago: Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 1996. 28 p.
