

Ciudad y Reconstrucción

El Minvu (2010 – 2014): “Un poco, un poco oscuro”

Alfredo Rodríguez / Paula Rodríguez*

“Hoy en el Minvu ‘me imagino que tienen
la conciencia un poco, un poco oscura’,
dijo [Mathias] Klotz”.

Cooperativa.cl, 30 de diciembre de 2013
(<http://bit.ly/1isbwyV>)

*SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación (<http://www.sitiosur.cl>).

Presentación

En este informe Ciudad y Reconstrucción presentamos dos temas. El primero se refiere a un balance de lo que fue la labor del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Minvu), entre 2010 y 2014, tanto respecto a las cifras de producción de vivienda y de reconstrucción, como a un aspecto que ha pasado inadvertido entre los ajetreos electorales y la transmisión de gobierno; esto es, la sistemática desregulación de la actividad inmobiliaria. El segundo es la presentación del programa de vivienda y ciudad de la Nueva Mayoría. Nos parece que la lectura de ambos temas refuerza la necesidad de una auditoría de los numerosos cambios de normativa propuestos y aprobados durante el gobierno de Sebastián Piñera.

Para documentar este informe se revisó, entre otros: el registro del Observatorio Habitacional del Minvu; entrevistas a Carlos Montes, Patricio Herman, Mathias Klotz, Ricardo Abuauad; el balance del gobierno del Presidente Sebastián Piñera Echeñique 2010-2014; una declaración del Colegio de Arquitectos de Chile; artículos publicados en la página web de CIPER; el Boletín 8493-14 del Congreso Nacional; el comunicado del Movimiento Nacional por la Reconstrucción Justa y la RED Construyamos, con motivo del 27 F; el Documento presentado por HIC a la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos en el Marco de la Evaluación Periódica Universal Chile 2013. Habitat International Coalition (HIC), junio 2013, "El derecho humano a una vivienda adecuada (DHVA) en Chile. Documento presentado a la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos en el Marco de la Evaluación Periódica Universal Chile 2013. Véase www.hic-net.org.

El Minvu (2010 – 2014)

Subsidios otorgados, subsidios pagados, permisos de construcción

Como se ha discutido en diversas organizaciones sociales y académicas, no existe certeza respecto a los avances y resultados reales de la reconstrucción postterremoto de 2010. Tanto así, que el diputado Carlos Montes, el 26 de noviembre pasado, en la discusión del Presupuesto con el ex ministro

Las dudas respecto del estado real de la reconstrucción postterremoto responden a una característica constante de los discursos y declaraciones del ex presidente Piñera, en los que no solamente sumaba diferentes tipos de subsidios habitacionales, haciendo equivalentes los destinados a viviendas nuevas con los de reparaciones, o los que solo eran un papel (subsidios otorgados) con los efectivamente construidos (subsidios pagados)...

de Hacienda, logró que se incorporara una indicación al presupuesto del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, según la cual el Ejecutivo se comprometía a revisar las cifras de la reconstrucción y de la entrega de subsidios Fondo Solidario (DS 49).¹ Para este efecto, se propuso que un panel de expertos entregara un diagnóstico el día 28 de febrero del 2014, el que aún no se ha hecho público.

Las dudas respecto del estado real de la reconstrucción posterremoto responden a una característica constante de los discursos y declaraciones del ex presidente Piñera: la libertad con que usaba las cifras, particularmente cuando se refería a la cuantificación de los resultados de la reconstrucción. En sus intervenciones no solamente sumaba diferentes tipos de subsidios habitacionales, haciendo equivalentes los destinados a viviendas nuevas con los de reparaciones, o los que solo eran un papel (subsidios otorgados) con los efectivamente construidos (subsidios pagados), o unidades de viviendas de programas iniciados en diferentes etapas (desde inicio de los permisos municipales) con viviendas terminadas.

En el anterior número de Barómetro, de diciembre de 2013, habíamos hecho mención a estas ambigüedades del discurso del presidente Piñera, refiriéndonos en particular al Mensaje Presidencial del 21 de mayo de 2013, donde el ex presidente señaló que durante "nuestro Gobierno entregaremos 750.000 subsidios habitacionales", con lo cual superaría lo realizado por cualquier otro gobierno anterior. En nuestro comentario señalábamos que lo que hacía esa pieza de oratoria era intentar convertir un trozo de papel, un certificado de subsidio habitacional, en una vivienda, en un objeto material, traspasando a otros -al gobierno siguiente- la responsabilidad por su realización.

Las consultas a la página web del Ministerio de Vivienda y Urbanismo no han logrado despejar esas dudas. Las cifras (oficiales) que aparecen en los cuadros de la página web del Observatorio Habitacional del Minvu, donde se detallan los diferentes tipos de subsidios otorgados entre los años 2010 y 2013, le dan la razón al ex presidente: en su período se otorgaron 788.584 subsidios. (¡Meta cumplida señor presidente!)

1 Para mayores detalles, véase Diario Uchile (27-11-2013), "Las cifras de reconstrucción que da el gobierno no coinciden con la realidad", entrevista al diputado Carlos Montes, por Sohad Houssein. Consultado en <http://bit.ly/1p3tE10> [19-03-2014].

Cuadro 1. Subsidios otorgados 2010 a 2013 para Viviendas (nuevas y reconstrucción viviendas destruidas 27 F) y para Reparaciones (27 F y otros programas)

%	TOTAL	2013	2012	2011	2010	
51,6 %	406.715	88.344	93.286	119.310	105.775	Viviendas
48,4 %	381.869	120.541	70.277	84.310	106.741	Reparaciones
100,0 %	788.584	208.885	163.563	203.620	212.516	Total

Fuente: Minvu, Observatorio Habitacional, 2014.

Hasta ahí, las cosas bien. Sin embargo, el panorama no es tan halagador si consideramos que el número de los subsidios pagados (efectivamente construidos) en el mismo período es de 652.570.

Cuadro 2. Subsidios pagados 2010 a 2013 para viviendas (nuevas y reconstrucción viviendas destruidas 27 F) y para Reparaciones (27 F y otros programas)

%	TOTAL	2013	2012	2011	2010	
49,6 %	323.410	65.536	80.872	87.999	92.096	Viviendas
50,4 %	329.160	79.128	79.370	101.239	69.330	Reparaciones
100,0 %	652.570	141.664	160.242	189.238	161.426	Total

Fuente: Minvu, Observatorio Habitacional, 2014.

El balance indica, así, que existen 136.014 subsidios otorgados pero no pagados, los cuales quedan solo como papeles. De estos, 83.305 corresponden a subsidios para viviendas, y 52.709, a reparaciones

Como señala el diputado Carlos Montes en la entrevista citada, "el gobierno pensaba que si entregaba vouchers, el mercado iba a producir viviendas de ese valor, pero eso no funcionó, porque si no se generan estímulos para producir viviendas sociales, las constructoras van a producir viviendas de más valor, sobre las 400 o 600 UF, porque les es más rentable. Esta es una herencia que vamos a tener" (p. 3); una herencia que consiste en miles de familias a las cuales se ha entregado un subsidio y que buscan en el mercado, viviendas, terrenos, proyectos que no existen. Será un problema del que deberán hacerse cargo las nuevas autoridades del Minvu.

Ahora bien, si se comparan los permisos de construcción de los periodos de gobierno de M. Bachelet (2006 – 2009) y S. Piñera (2010 – 2013), las cifras del Observatorio Habitacional refuerzan la comprobación del bajo desempeño cuantitativo de las políticas del Minvu para el periodo 2010 – 2013.

Cuadro 3. Unidades de vivienda y superficie total destinada a uso habitacional, por año y total de los periodos M. Bachelet (2006 a 2009) y S. Piñera (2010 a 2013), según permisos de edificación.

			S. PIÑERA 2010 A 2013		M. BACHELET 2006 A 2009
Metros cuadrados	Unidades	Año	Metros cuadrados	Unidades	Año
6.519.641	96.036	2010	10.955.804	163.236	2006
10.431.888	151.071	2011	10.522.479	150.710	2007
8.978.532	117.310	2012	10.194.509	150.911	2008
8.962.993	112.893	2013	9.302.875	140.619	2009
34.893.054	477.310	Total	40.975.667	605.476	Total

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas (INE), Permisos de edificación, 2014.

En términos de la cantidad de unidades de viviendas y superficie total destinada a usos habitacionales construida durante el gobierno del ex presidente Piñera, los resultados han sido notablemente bajos, alrededor de un 21 por ciento menores que los del periodo 2006 a 2009: un total de 477.310 unidades, comparadas con las 605.476 del período precedente, vale decir, 128.166 unidades menos. Esto contradice la imagen de eficiencia productiva empresarial, aquella del gobierno de los mejores, etcétera, con que se instaló el gobierno de Sebastián Piñera, y que subestimó las tareas de la reconstrucción. Más aún, aceptando que se habrían terminado las 117.000 nuevas viviendas de la reconstrucción (asunto incierto), ellas solo están reemplazando las destruidas el 27 F; por tanto, la situación del parque habitacional en el país se ha agravado, dado que en términos reales solo se habrían construido menos de 356.000 nuevas unidades. Esto es unas 250 mil unidades menos que en periodo anterior (2006 a 2009).²

2 El aumento de población en campamentos puede interpretarse como una señal de esta reducción de la producción de viviendas. En información aparecida en La Tercera (01/12/1013), se hace referencia a catastro de campamentos realizado por Techo Chile, el que contabiliza 705 asentamientos en el país con 31.783 familias., cifras superiores a las del Minvu.

Reconstrucción

Respecto a las cifras de la reconstrucción, el Minvu informó que al 31 de diciembre de 2013 había entregado 193.054 inmuebles.³ Como veíamos, conviene separar estas cifras. Así, tenemos 103.589 inmuebles reparados de un total previsto de 104.755, lo que equivale a un 98,9 por ciento de avance. Y en lo que se refiere a viviendas nuevas, se habían entregado 89.465 unidades de un total de 117.660 previstas, lo que representa un 76 por ciento de avance.

En nuestra opinión, el gobierno de S. Piñera cometió el error inicial de subestimar el proceso de reconstrucción. Basta al respecto recordar la entrevista en la cual aseguró a F. Paulsen que para julio de 2011, el gobierno ya habría entregado 100.000 viviendas nuevas.⁴

Está claro que, poco a poco, durante el gobierno de S. Piñera las autoridades del Minvu se fueron dando cuenta de que la reconstrucción era un proceso más complejo que lo previsto; que la entrega inicial de todo el proceso a grandes empresas distribuidoras de materiales, o a inmobiliarias, fue una apuesta errada. A ambos errores de cálculo se suma que el terremoto coincidió con la instalación en el Minvu de un equipo que no tenía tradición ni conocimiento respecto de cómo opera el aparato público. Y, particularmente, debe agregarse la presión puesta por un gobernante que ya los primeros días anunciaba que en tres meses todo estaría normalizado, y que se comprometía públicamente a que en el plazo de un año y medio las viviendas nuevas estarían entregadas.

Esta puesta en escena anuló toda forma de participación o de búsqueda de soluciones que involucraran a la población, modalidad que, para el ojo tecnocrático o empresarial, solo demoraría la ejecución de las obras. Esto -entre otras razones- llevó a que las personas, las familias, las organizaciones sociales de los afectados,

”

Las propuestas más significativas del programa de la Nueva Mayoría son las referencias al derecho a la vivienda (ya codificado), el cual debería ser ampliado al derecho a la ciudad (derecho colectivo por codificar), y la propuesta de creación de una política de suelo, lo que permitiría actuar sobre la producción de espacio urbano equitativo, integrador y justo

3 Cifras oficiales de la reconstrucción en Chile avanza con todos. Balance del gobierno del Presidente Sebastián Piñera Echeñique, 2010-2014 (Santiago: Gobierno de Chile, Presidencia de la República, Colección Memoria Presidencial, febrero 2014), pp. 56-113 (<http://coleccionmemoria.presidencia.cl/book4/balance-gob/>).

4 Fernando Paulsen, "Promesa vencida" (El Post, 01 -07 -2011)

nunca fueran incluidas en el diseño del programa de la reconstrucción. Tal vez ahí esté el nudo del problema: si la reconstrucción tiene que ver con los dramáticos episodios que en un instante les cambiaron sus vidas a las personas, es de toda necesidad incorporarlas en ese proceso de recuperación de sus vidas.

Como señala el comunicado del Movimiento Nacional por la Reconstrucción Justa y la RED Construyamos,⁵ en muchas de las obras de la reconstrucción existen problemas de calidad. Ellos se deben, entre otras causas, a una falta de interés de la EGIS y de las empresas constructoras en construir viviendas sociales, y a la escasa capacidad de inspección de obras en terreno de los Serviu. Es lo que ha ocurrido en la Región Metropolitana con la reconstrucción de departamentos en Villa Portales, Villa Olímpica y Villa Canadá, Quilicura, Llico, Rancagua (Parques 1 y 2), con numerosas quiebras de empresas, retrasos, deficiencias constructivas y reclamos de los beneficiarios.

Se supone que un proceso de reconstrucción llevaría a contar ahora con ciudades mejores, más amables, mejor diseñadas; sin embargo, ese no es el balance que hacen los dirigentes del Movimiento Nacional por una Reconstrucción Justa (MNRJ). Marlene Ávila, Coordinadora Regional Maule del MNRJ, declaró que:

“En Talca, la mala política de vivienda neoliberal produjo segregación, expulsión y desplazamientos obligados de nuestras familias damnificadas, perdiendo tejido social, separando a las familias que habían habitado el centro histórico por cientos de años, creando un proceso llamado gentrificación. La tierra era nuestro valor máspreciado, porque vivíamos en una comunidad segura, amigable, con respeto y cerca de todos los servicios. Ahora nuestros territorios son tierra de nadie, cero preocupación por nuestros barrios históricos de parte del municipio, del Serviu...”⁶

5 Véase CIPER, Daniela Ejsmentewicz Cáceres et al., “Damnificados de Villa Canadá: un caso ejemplar de los graves problemas de la reconstrucción tras el 27/F”, 16 mayo, 2013 (<http://bit.ly/1j60EUy>); “Comunicado sobre Reconstrucción 27F – 4° Aniversario: Una reconstrucción inconclusa. Tareas pendientes y desafíos para el próximo gobierno”, 25 febrero, 2014(<http://bit.ly/1j3jMXL>).

6 “Comunicado sobre Reconstrucción 27F – 4° Aniversario...”, sección 3.

En el caso de Talca, por ejemplo, las propuestas de desarrollo urbano de los llamados Planes de Recuperación Sustentable (PRES) corresponden más a la lógica de la “desregulación a la carta”, con una expulsión de las familias pobres hacia la periferia. Es una racionalidad que se repite, a través del Programa Segunda Oportunidad,⁷ en Bajos de Mena, en las villas Futuro y Aurora de Chile en la región del Bio-Bío en Concepción, donde los terrenos en que están asentadas han adquirido interés para negocios inmobiliarios.

Desregulación a la carta

En los cuatros años del gobierno de S. Piñera primó el “urbanismo a la carta”. En el caso chileno, éste consiste en la desregulación de normas de la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC), de ordenanzas y trámites municipales, de normas de servicios, lo que permite obtener beneficios extraordinarios a operaciones inmobiliarias determinadas.⁸

En números anteriores del Barómetro, abril 2012 y octubre 2012, nos habíamos referido a los casos de los malls de Castro y Costanera Center. Volvemos al tema de esta forma de urbanismo ad hoc porque, en los meses recientes, durante los cuales la atención política ha estado pendiente de las elecciones presidenciales y el cambio de gobierno, varios organismos públicos -entre ellos el Minvu, la Contraloría, el Gobierno de la Región Metropolitana, el Senado- han aprobado o tienen en discusión para aprobación modificaciones de instrumentos legales que favorecen operaciones inmobiliarias. Entre tales modificaciones, mencionamos tres: la expansión del área urbana de Santiago; la modificación de la LGUC en lo que se refiere a categorías de vías y edificios de equipamiento, y el proyecto de ley de Aportes al Espacio Público, en debate final en el Senado.

Primero. El viernes 15 de noviembre, dos días antes de la segunda vuelta de la elección presidencial, después de casi ocho años de tramitación, la Contraloría dio curso a la resolución N° 153 mediante la cual se aprueba la ampliación del límite urbano del Plan Regulador Metropolitano de Santiago (PRMS), incorporándose 10.000 hectáreas agrícolas en ocho comunas periféricas. La ampliación del límite urbano ha sido tema de extendidos debates, en particular respecto a la escasez de suelo para el desarrollo

7 No podemos dejar pasar esta oportunidad de llamar la atención sobre la desafortunada frase “segunda oportunidad”, como distintivo de un programa. ¿Segunda oportunidad para quién? ¿Quién erró en una primera instancia, que ahora merece que se le otorgue graciosamente una segunda oportunidad? ¿Fueron los pobladores, que vieron sus viviendas inhabitables? ¿No fueron acaso las agencias estatales con sus malos productos las que desbarraron inicialmente? ¿O será una segunda oportunidad para las inmobiliarias?

8 Al respecto recomendamos revisar los casos denunciados a la Contraloría de la República por Patricio Herman, presidente de la Fundación Defendamos la Ciudad, en: <http://www.defendamoslaciudad.cl/>

urbano en Santiago. Pero, como indica Pablo Trivelli, no existe tal escasez. El punto es que en Santiago sí hay tierras disponibles, pero es improbable que se las destine a programas de viviendas sociales (a menos que existan regulaciones que limiten el precio del suelo). A ello debe agregarse que con la incorporación de tierras agrícolas como suelo urbano, sus propietarios obtienen considerables plusvalías libres de impuestos.

Segundo. El pasado 12 de diciembre se publicó en el Diario Oficial un decreto del Minvu que modifica la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, poniendo fin a criterios básicos de la planificación urbana.

Tal como señalan en una carta pública los decanos de las facultades de Arquitectura de las universidades de Chile, Católica de Santiago y Diego Portales, además del presidente del Colegio de Arquitectos:

*“Hasta hace algunos años, la localización de edificios destinados a equipamiento de cualquier tipo se regía por lo previsto en el respectivo plan regulador comunal, estableciendo además su escala máxima, que podía ser vecinal, comunal o intercomunal. La falta de definición de tamaños y la dificultad para ajustar los planes reguladores a nuevos tipos de equipamiento en áreas urbanas, llevaron a las autoridades del Minvu a normar su localización según la categoría de la vía que enfrentaría de acuerdo con su uso público o ‘capacidad de carga’. Así, grandes equipamientos estarían localizados enfrente de vías adecuadas a su tamaño”.*⁹

La modificación consiste en que, según la nueva reglamentación, los edificios de equipamiento ya no deben enfrentar vías acordes a su capacidad de carga, sino que ahora solo estar relacionados con ellas, y hasta una distancia de 300 metros.

*“Esto significa que un hospital, torre de oficinas o un mall podrá instalarse en medio de un barrio residencial, con acceso por calles estrechas, siempre que esté relacionado con una vía troncal o expresa ubicada a 300 metros de su acceso vehicular”.*¹⁰

Se trata de un decreto de fin de gobierno que acelera la desregulación de la normativa urbana; que tiene demasiada relación con problemas de aprobación de los permisos de construcción de varios malls y proyectos

9 Firman Sebastián Gray, presidente Colegio de Arquitectos de Chile; Leopoldo Prat, decano Facultad de Arquitectura y Urbanismo, U. de Chile; Mario Ubilla, decano Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos, Universidad Católica de Chile; Mathias Klotz, decano Facultad de Arquitectura, Arte y Diseño, Universidad Diego Portales: “Cambio en planificación urbana”, El Mercurio blog, lunes 30 de diciembre de 2013 (<http://bit.ly/1iW25Vs>).

10 *Ibíd.*

inmobiliarios; y que pone en duda, como señala Mathias Klotz, "la Política Nacional de Desarrollo Urbano promulgada por el mismo ministro de Vivienda y el Presidente", que en su primer párrafo dice que "la planificación urbana debe ser integrada".¹¹

Tercero. El martes 30 de julio de 2013, el Senado aprobó en general en segundo trámite constitucional la Ley de Aportes al Espacio Público, que modifica la Ley General de Urbanismo y Construcciones y otras leyes complementarias para establecer un sistema de aportes al espacio público aplicable a los proyectos de construcción, está en debate en el Senado y a punto de ser aprobado.¹² Las modificaciones a la LGUC se refieren a los aportes para espacio público que deben realizarse en los proyectos inmobiliarios, haciéndolos obligatorios para todos los proyectos. Señala al respecto que dichos aportes podrían materializarse a través de "pago en dinero, pago en obras y/o equipamiento público, o mediante la cesión contemplada en el plano regulador para desarrollar vías, áreas verdes o equipamiento en el mismo terreno del proyecto, pero permitiendo también permutar esta cesión por otra en un terreno diferente".¹³

Esta Ley de Aportes al Espacio Público, junto con la extensión del límite urbano, es uno más de una serie de pasos sucesivos en dirección al reemplazo de la planificación urbana por la planificación por condiciones, la cual

"supone que el resultado de una ciudad será una suma agregativa de decisiones individuales que han pagado los costos de realizar lo que hicieron. Un total que será, en el mejor de los casos, la suma de partes que se han hecho cargo de los efectos negativos que provocaron. Sin embargo, las ciudades que admiramos son mucho más que eso; suelen ser la consecuencia de una visión colectiva, de largo plazo, que no solamente mitigue daños, sino que se anticipe a los cambios, los organice y los convierta en oportunidades.

11 Véase Cooperativa.cl, "Arquitectos denunciaron decreto 'bomba' del Ministerio de Vivienda", 30 de diciembre de 2013 (<http://bit.ly/1isbwyV>). El mismo reportaje agrega: "Hoy en el Minvu 'me imagino que tienen la conciencia un poco, un poco oscura', dijo Klotz, quien pidió 'derogar el decreto o congelar, mientras tanto, en todo el país, cualquier proyecto de equipamiento, hasta que los municipios sean capaces de reaccionar y fijar alguna normativa que regule'".

12 República de Chile, Senado, Boletín 8493-14. Modifica la Ley General de Urbanismo y Construcciones y leyes complementarias, para establecer un sistema de aportes al espacio público aplicable a los proyectos de construcción (http://sil.congreso.cl/cgi-bin/sil_proyectos.pl?8493-14).

13 Juan Pablo Vigneaux, "Arremetida neoliberal: Gobierno intenta consolidar la 'planificación con condiciones' de las ciudades". CIPER, 22 de noviembre de 2013 (<http://bit.ly/1g32lig>).

Una buena ciudad traza un horizonte de desarrollo, y luego dispone las herramientas y prevé los recursos para que se materialice”.¹⁴

La nueva ley obtuvo 26 votos a favor y 3 en contra: Camilo Escalona, Eduardo Frei y Juan Pablo Letelier.¹⁵ Estos senadores expresaron su oposición al texto del proyecto de ley argumentando, en lo fundamental, que favorecía solo a las empresas inmobiliarias. “Una fiesta para las inmobiliarias”, en las palabras del senador Escalona. “Su texto oculta una serie de efectos negativos -lo que se ha llamado ‘letra chica’- que atentan contra los objetivos perseguidos y, más aún, contra la política urbana que el propio Gobierno quiere aprobar”, señaló el senador Frei. “Seguí el debate inicial de la iniciativa pensando que es posible establecer un sistema de aporte al espacio público que pueda lograr que las inmobiliarias intermedias contribuyan también al desarrollo de las ciudades. Esa es una parte que respaldo. Pero el texto que estamos conociendo en general no me convence que vamos a llegar a buen puerto”, puntualizó el senador Letelier.

Revisión del programa de ciudad, vivienda y territorio, de la nueva mayoría

El programa de gobierno de la Nueva Mayoría fue presentado en octubre de 2013, por Michelle Bachelet, quien, en ese entonces, era candidata a la presidencia. La presentación se realizó en el Teatro Huelmo, en el municipio de Santiago. En dicha ocasión, la candidata agradeció a los más de seiscientos expertos que formaron parte de treinta y tres comisiones; también señaló que el énfasis y eje central de su programa era la reforma a la educación pública.

En el Barómetro de diciembre de 2013, hicimos una revisión de los programas urbanos de las dos candidatas presidenciales que se presentaban al balotaje. En esa instancia, señalamos que el diagnóstico y las propuestas de la Nueva Mayoría y de la Coalición dejaban muy en claro las principales diferencias entre ambos programas.¹⁶ En este nuevo informe de Ciudad y Reconstrucción, queremos profundizar en la lectura del programa de la Nueva Mayoría,¹⁷ sin realizar un paralelo con el programa de la Coalición.

14 Ricardo Abuauad (Director Escuela de Arquitectura Universidad Diego Portales), “¿Es posible planificar por condiciones en Chile?”, La Segunda: blog, Ideas en los ThinkTanks, 6 de junio de 2012 (<http://bit.ly/OoZEBH>).

15 Proyecto Establecimiento de Sistema de Aportes a Espacio Público aplicable a proyectos de construcción. Diario de Sesiones del Senado, Publicación Oficial, Legislatura 361ª, Sesión 42ª, en martes 30 de julio de 2013, Ordinaria (<http://bit.ly/1oiG5rj>)

16 Véase Alfredo Rodríguez, Paula Rodríguez (2013), “Lo que queda por hacer” (<http://www.fundacionequitas.org/descargas/barometro/barometro07-09.pdf>)

17 Chile de todos. Programa de Gobierno. Michelle Bachelet 2014-2018 (octubre 2013). (<http://michellebachelet.cl/programa/>).

Para esta nueva lectura, revisaremos los principales puntos del programa de ciudad, vivienda y territorio, relevando las propuestas. Tal ejercicio permitirá establecer los puntos que puedan ser observados durante los próximos años, a fin de comprobar el cumplimiento del programa. Esta revisión del futuro proceso se realizará en el marco de lo señalado por la propia presidenta Bachelet: "Cumpliremos el programa, para eso me votaron".¹⁸

El punto de partida del programa es un diagnóstico en el que se relevan las desigualdades sociales que en nuestras ciudades se expresan en materia de viviendas, infraestructura, servicios e instituciones urbanas, y que confluyen en marcadas diferencias en la forma y grado en que las personas pueden participar de los beneficios de la vida urbana.

Postulados por tema¹⁹

Postulado general que sirve de marco a la redacción del Programa de Gobierno de la Nueva Mayoría: El Estado debe garantizar una serie de derechos (el derecho a la educación, a la seguridad social, entre otros), uno de los cuales es el derecho a una vivienda adecuada:

"El avance de la sociedad democrática y el empoderamiento de los ciudadanos y ciudadanas presentan nuevos desafíos para la plena vigencia de los derechos humanos. La ciudadanía exige el término de los abusos y la satisfacción de necesidades individuales y sociales, reclamando equidad, calidad y derechos en materia de salud, vivienda digna, empleo, seguridad pública, educación, medio ambiente sano, el derecho al trabajo, a negociación colectiva, entre otros.

El Gobierno, en lo que le corresponde, debiera hacerse cargo de estas expresiones y exigencias, las que se deben abordar con una genuina visión de derechos humanos, con los deberes y obligaciones correspondientes, promoviendo el reconocimiento legal o constitucional en su caso.

Por tanto, enfrentamos desafíos no sólo en cuanto a las violaciones que se cometieron bajo la dictadura, sino también en cuanto a garantías para aquellos derechos surgidos en democracia". (pág. 164)

18 Voz Ciudadana Chile – Noticias, "Bachelet: 'Cumpliremos el programa, para eso me votaron'", por Felipe Henríquez Órdenes, 14 de marzo, 2014 (<http://bit.ly/1eS3QQN>).

19 En esta revisión, dejamos de lado las propuestas relativas a transporte, que aparecen mencionadas en el apartado dedicado a la ciudad y la vivienda, porque son desarrolladas con mayor detenimiento en el apartado correspondiente a Transporte y Telecomunicaciones.

Al respecto hay que recordar que en 1971, Chile ratificó el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), sin embargo el derecho humano a una vivienda adecuada que forma parte de este Pacto no está ni en la Constitución Política de la República ni en la Ley Orgánica del Minvu. El derecho humano a una vivienda adecuada es el derecho a tener un lugar donde vivir con seguridad, paz y dignidad y no debe reducirse o equipararse con un techo o una mera mercancía. No se trata entonces de un derecho de propiedad sino que de un derecho de tenencia; no se trata sólo de un cobijo, sino que de una puerta de entrada a otros derechos económicos, sociales y culturales, como la educación, el trabajo, la salud, la no discriminación y otros.²⁰

Postulados relacionados con la ciudad. En el programa se reconoce que en nuestras ciudades se expresa la desigualdad, porque no todas las personas acceden o disfrutan de la misma calidad en infraestructura, servicios e instituciones urbanas. En el Programa de la Nueva Mayoría también se señala que nuestras ciudades han sido el producto de los intereses de pocas personas. Se reconoce así la acción de los agentes del mercado del suelo (inmobiliarias, constructoras, entre otros), como se puede leer en el siguiente extracto:

“La construcción de la ciudad debe considerar la democracia y la participación. En todo nuestro territorio hay personas y grupos que se sienten atropellados por lo que para otros es el progreso. En la ciudad se expresan intereses económicos, materias del bien común frente a aspiraciones individuales o de grupos, lo que exige democracia y participación”. (pág. 120)

Postulados relativos al barrio y la vivienda. En el programa se releva el éxito cuantitativo de las políticas de financiamiento de viviendas sociales implementadas en años anteriores. Tal afirmación, sin embargo, debe ser matizada, si no derechamente rechazada. Para muchos, existe evidencia empírica suficiente (por ejemplo, en gran cantidad de estudios) para demostrar que los resultados de las políticas de vivienda social implementadas desde 1990 a 2006 no solo tuvieron como resultado la construcción de ‘guetos urbanos’ desvinculados de la trama urbana, sino también una gran y artificial concentración de personas y familias de menores ingresos en tales marginalidades.²¹

También el programa es cauto al hablar del éxito de las políticas de

20 Habitat International Coalition (HIC), junio 2013, “El derecho humano a una vivienda adecuada (DHVA) en Chile. Documento presentado a la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos en el Marco de la Evaluación Periódica Universal Chile 2013. Véase www.hic-net.org

21 Véase Atisba | Estudios & Proyectos Urbanos, Guetos en Chile: Una revisión de la evidencia (Reporte | noviembre de 2010). (<http://bit.ly/1iULAgS>).

vivienda, pues inmediatamente se refiere a los problemas sociales producto precisamente de las políticas de vivienda social. Lo hace mediante el anuncio de que, durante el gobierno de la Nueva Mayoría, se implementará una serie de mecanismos para solucionar los conflictos asociados a la vivienda, los barrios, la distancia de centros urbanos, entre otros:

“Hoy existen muchos chilenos que viven en extensos barrios con un nivel de deterioro que no les permite tener una vida digna para ellos y sus familias, por ello llevaremos adelante planes de regeneración urbana integral en territorios deteriorados, donde no sea posible recuperarlos urbana y/o socialmente con obras de mejoramiento”. (pág. 121)

Propuestas²²

Ciudad. En lo relacionado con la ciudad, las propuestas contenidas en el programa son:

Creación del Plan Chile Área Verde, en el cual se incorporará un programa de parques y áreas verdes. Este programa será aplicado, de manera prioritaria, en treinta comunas del país, las que serán anunciadas en los primeros cien días.

Desarrollo de un programa para mejorar plazas (equipamiento, diseño, iluminación, seguridad, entre otros), en el marco del Plan Chile Área Verde.

Implementación del Plan Chile Accesible, para promover y asegurar los derechos de las personas con discapacidad (desplazamiento, acceso a espacios).

Consolidación de centros comunales, edificios consistoriales, en municipios vulnerables.

Establecimiento de nuevas normas y procedimientos para proyectos inmobiliarios y de construcción de infraestructura de gran escala, que consideren no solo el impacto vial, sino aspectos ambientales y sociales.

Creación de un programa de conservación de infraestructura vial urbana, a lo que se sumará el fomento de modos de transporte no motorizados. En esta línea, también se promoverá el acceso de los peatones.

Creación de escuelas abiertas a la población, con diferentes tipos de actividades recreativas, culturales, etcétera, con énfasis en la prevención de drogas.

22 Véase La Tercera (06-03-2014). “Las 50 medidas prioritarias y su cumplimiento”. Consultado en <http://bit.ly/1g6AAta> [21-03-2014].

Barrios y vivienda. En materia de barrios y vivienda, las propuestas contenidas en el programa son las siguientes:

Mejorar y ampliar los programas existentes y crear nuevos, a fin de lograr “los objetivos de equidad e integración, permitiendo mejorar las condiciones de vida de miles de chilenas y chilenos, pertenecientes a sectores vulnerables y sectores medios” (pág. 121).

Implementar la segunda parte del programa Quiero Mi Barrio, por medio del anuncio de doscientos nuevos barrios, en los primeros cien días de gobierno, a fin de trabajar en barrios vulnerables y deteriorados. En el trabajo de recuperación de barrios, se integrarán otros programas al Quiero Mi Barrio, como el Fondo Solidario Elección de Vivienda y el Programa de Protección al Patrimonio Familiar.

Revisión del sistema de subsidios, a fin de incluir subsidios a personas de estratos medios.

Elaboración de un plan de vivienda para personas y familias que viven en campamentos.

Regulación de las relaciones contractuales entre constructoras e inmobiliarias y condominios. En el Programa se propone establecer una normativa que regule la entrega, por parte de las empresas, de las especificaciones técnicas, planos y toda información relevante de las construcciones, a los condominios.

Instituciones. Con respecto a las funciones del municipio, en el programa se señala que este debe “velar por garantizar la calidad del conjunto de servicios que entrega a la ciudadanía” (pág. 147). Para ello, agrega, es indispensable la participación de los ciudadanos y ciudadanas, quienes centrarían sus demandas en un municipio verde y limpio (funciones de aseo y ornato que les corresponden actualmente, por ley, a los municipios). Sin duda se trata de una visión restringida de las demandas ciudadanas, aunque pueda ser verdadera.

En materia de cambios institucionales, los postulados contenidos en el programa son tres:

Cambio en la función de los municipios, desde la exclusiva de administración de los recursos centrales en territorios específicos, a la constitución de verdaderos gobiernos locales, con un mayor grado de autonomía en la gestión.

Dotación de institucionalidad permanente a la Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio, la cual está integrada por los ministerios de Vivienda, Obras Públicas, Transporte, Telecomunicaciones, Bienes Nacionales y el Subsecretario de Desarrollo Regional.

Implementación de la agenda de la nueva Política Nacional de Desarrollo Urbano.

Fortalecimiento del Concejo Municipal por medio de la entrega de más responsabilidades y las facultades de acompañamiento y fiscalización de las tareas que lleva a cabo el municipio.

Participación ciudadana. Las preocupaciones por la participación ciudadana aparecen vinculadas al tema de la institucionalidad. De acuerdo con el Programa, las personas y organizaciones demandan participar en los flujos de decisiones en los temas que los afectan. Las propuestas al respecto apuntan a:

El perfeccionamiento y ampliación de mecanismos que permitan la participación en el ámbito de los municipios. Para ello, sería necesario optimizar los instrumentos legales que ya existen en materia de Consejos Comunales de Organizaciones de la Sociedad Civil, "estableciendo como política pública los Fondos Concursables y presupuestos participativos, ampliando el ámbito de acción de las Oficinas de Información y Reclamos, mejorando la regulación sobre consultas ciudadanas y plebiscitos" (pág. 146).

Desarrollo de un Plan de Ordenamiento Territorial en materias medioambientales, energéticas. La propuesta es que este Plan considere una participación de las personas descentralizada y en los propios territorios.

Política de suelo. Sin lugar a dudas, la propuesta relacionada con el suelo urbano es una de las más significativas y directamente relacionada con la consecución del objetivo central del programa: el enfrentamiento de la expresión territorial de la desigualdad.

En el Programa de la Nueva Mayoría se señala que una de las funciones de la Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio será elaborar:

"Una política de suelo con medidas legales, reglamentarias y de gestión que permitan garantizar que el Estado acceda a suelos públicos y privados de calidad, integrados socialmente con la ciudad y que permitan desarrollar en ellos distintas intervenciones urbanas y habitacionales" (pág. 123).

Comentarios

Hay que destacar que el programa de la Nueva Mayoría (NM) coloca por primera vez la dimensión territorial de los problemas económicos y sociales cuando sitúa el tema de la vivienda y de la ciudad en la perspectiva de la reducción de la desigualdad y en la búsqueda de condiciones de mayor inclusión.

Al respecto terminamos destacando tres áreas de preocupaciones:

a) Las tareas pendientes respecto a "los sin casa", a "los con techo", y a como en terminar la reconstrucción, que están recogidos en el programa de la NM:

Primero. Los sin casa. En los últimos cuatro años se han construido menos viviendas, lo que se expresa en un aumento del déficit, en un gran número de familias con subsidios en la mano, un aumento de pobladores en campamentos.

Segundo. Los con techo. Poco se avanzó en el mejoramiento de barrios, y en los cuales comenzó a operar el programa Segunda Oportunidad han experimentado una expulsión de población hacia localizaciones más periféricas.

La revisión de las desregulaciones a la carta establecidas durante el gobierno de S. Piñera en las políticas urbanas. El punto en esto es que la trayectoria que fijan las decisiones legales, las letras chicas, las grandes intervenciones en las ciudades establecidas en el periodo.

2010 / 2014 pueden limitar, minimizar o reducir las iniciativas del Minvu o de los Servius para el futuro. Por ejemplo, si se mantienen las desregulaciones señaladas, extensiones de los límites urbanos, la urbanización por condiciones, la flexibilización impactos viales, los grandes proyectos la NM encontrará que sus antecesores les dejaron las manos amarradas para reducir la desigualdad en las ciudades. El proyecto Rancagua Express es un ejemplo de lo anterior, se sigue con su desarrollo, pese a que diputados, alcaldes y los vecinos de 5 populosas comunas de Santiago se oponen.

b) En la discusión de la nueva Constitución, debe constar el derecho humano a una vivienda adecuada, que es parte del PIDESC ratificado por Chile en 1971. Sería el primer paso para avanzar a una visión territorializada de los derechos humanos económicos sociales y culturales, en la cual la ciudad –que es el sustrato material que permite la vida urbana y, por lo mismo, la consecución de los otros derechos indicados–, adquiere importancia central.

Para finalizar, queremos destacar que las propuestas más significativas del programa de la Nueva Mayoría son las referencias al derecho a la vivienda (ya codificado), el cual debería ser ampliado al derecho a la ciudad (derecho colectivo por codificar); y la propuesta de creación de una política de suelo, lo que permitiría actuar sobre la producción de espacio urbano equitativo, integrador y justo.