

# Ciudad y Reconstrucción



# **Misión cumplida, señor presidente. Informe de ciudad y reconstrucción**

Alfredo Rodríguez / Paula Rodríguez\*

## Resumen

En este informe de ciudad y reconstrucción para el Barómetro de política y equidad, se hace una revisión del programa de políticas urbanas de la Coalición por el Cambio. Se destaca el cumplimiento de un conjunto de medidas que dan cuenta de lo que sucede cuando el rol del gobierno es convertir en políticas de Estado las acciones e intereses de los agentes del mercado: las ciudades se convierten en mercancía. Es el modelo neoliberal.

Para escribir este artículo se ha realizado una revisión del Mensaje del 21 de Mayo 2013, y de la prensa para el periodo noviembre 2012-mayo 2013; se ha incorporado la información oficial del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, de su Observatorio Habitacional, del Congreso Nacional, del Instituto Nacional de Estadísticas y de la Cámara Chilena de la Construcción, del Programa de gobierno en materias urbanas y del Movimiento Nacional por la Reconstrucción Justa; asimismo, se ha tomado en cuenta la conversación con expertos<sup>1</sup> y el trabajo en los talleres del Barómetro.

## Introducción

Se han cumplido tres largos años del gobierno de la Coalición por el Cambio (2010-2013), en los cuales hemos escuchado discursos presidenciales como el que Sebastián Piñera realizó el año pasado, con motivo de la reconstrucción pos-terremoto de 2010:

*“¿Ustedes se acuerdan de la historia de los tres chanchitos?, que uno construyó sobre arena, llegó el viento y derrumbó la casa; pero el más sabio reconstruyó sobre roca, y logró una casa que fue capaz de soportar el viento y la lluvia. Y lo mismo quisimos hacer con Dichato’, dijo el Presidente”.*<sup>2</sup>

Con piezas de oratoria como la citada, al menos parecía poco probable que la Coalición lograra cumplir con su programa de políticas urbanas neoliberales; sin embargo, lo ha conseguido. En el inicio del último año de gobierno de Piñera, se puede decir que han cumplido con las metas que se propusieron, entre desaciertos públicos y protestas. No hay que olvidar que, durante el

1 Queremos agradecer a Pablo Trivelli y Nelson Morales por su lectura, comentarios y precisiones, las que hemos incorporado en este artículo.

2 “Piñera explica con el cuento de ‘Los tres chanchitos’ los avances de la reconstrucción en Dichato”, en *El Mostrador*, 26/11/2012; consultado en <http://bit.ly/111J5gW>, el 12/04/2013.

”

**Una primera vaguedad del discurso es que a muchos puede llevar a suponer que un subsidio equivale a la construcción de una vivienda nueva, o de algo similar, como ‘una solución habitacional’. Al respecto, hay que entender que el subsidio habitacional es un papel y no una casa. Una promesa, no un hecho**

2011, se realizaron más de setenta protestas en todo el país, tanto por las demoras en la reconstrucción como por la mercantilización de la resolución de los derechos sociales, el lucro en la educación y en la explotación de los recursos naturales.

Las propuestas de la campaña presidencial de Piñera fueron elaboradas por el Grupo Tantauco,<sup>3</sup> que estuvo trabajando dos años en el programa de gobierno de la Coalición.<sup>4</sup>

En este número del Barómetro destacamos el (desafortunado) cumplimiento de algunos de los puntos del programa de políticas urbanas neoliberales de Sebastián Piñera:

a) El aumento del rol fiscalizador del Estado que propuso la Coalición, en el marco del principio de subsidiariedad del Estado, que se repasará a partir de las cifras de la reconstrucción, las cifras de subsidio y de viviendas sociales, como también de la discusión en torno a la burbuja inmobiliaria.

b) La incorporación de las empresas privadas en las políticas de ciudad,<sup>5</sup> que se ejemplificará a partir de los cambios que están ocurriendo en las ciudades (las cifras de construcción en la Región Metropolitana y en la comuna de Santiago) y las políticas urbanas segregatorias.

c) La resignificación de la ciudadanía, que puede expresar su opinión de manera no vinculante, lo cual se revisará a partir de la fallida ley de plebiscitos y la propuesta de Política Nacional de Desarrollo Urbano.

d) La privatización del sector público y las infraestructuras colectivas,<sup>6</sup>

3 "El grupo Tantauco son 1.200 profesionales integrantes y 36 comisiones, que durante dos años trabajaron para elaborar el programa de gobierno de Piñera, y establecieron cronogramas para los primeros cien días y el primer año de gobierno/gestión. Entregaron al presidente el resultado de su trabajo en abril del año 2009". (Océanos Azules, 09/02/2010, "¿Qué es el Grupo Tantauco?"; consultado en <http://bit.ly/Tmr>, el 01/05/2013).

4 Los tres puntos relevantes de la propuesta en materia de políticas urbanas fueron continuar con la política urbana de los gobiernos de la Concertación por la Democracia (políticas focalizadas, basadas en subsidios); la prevalencia del enfoque ecologista en materia de seguridad ciudadana, que vincula deterioro del medioambiente con el de las relaciones sociales, el delito y la inseguridad; y el mantenimiento del rol subsidiario del Estado, el que fue definido por la Junta Militar en 1974. El plan de Tantauco fue levemente modificado después del mega terremoto de 2010, pero no en una dirección que buscara la equidad o, mucho menos, la redistribución y la justicia social.

5 Por ejemplo, en los planes de reconstrucción post-terremoto, que el gobierno entregó a empresas privadas; o los casos del mall de Castro, el mall de Barón, la torre Cencosud, en los cuales empresas privadas logran modificar las normativas de construcción; el Rancagua Express y la ampliación de Vespucio Oriente, como ejemplos de políticas urbanas segregatorias; y la participación de las empresas privadas en la nueva propuesta de Política Nacional de Desarrollo Urbano.

6 Como, por ejemplo, el fin legal de las áreas verdes, que se inició con el gobierno de Ricardo Lagos y culminó el 2012 con la aprobación de la normativa; la expansión del suelo urbano en Concepción y Valparaíso, sobre la base de diagnósticos espurios que indican que el suelo urbano se acabó en dichas ciudades; el plan de licitaciones de propiedades fiscales del Ministerio de Bienes Nacionales, que considera la venta de cerca de 440 terrenos en todo el país.

que se examinará a partir de los casos de la ampliación de la avenida Américo Vespucio Oriente y la línea de tren Rancagua Express, y la propuesta de Política Nacional de Desarrollo Urbano.<sup>7</sup>

## Las cifras de la reconstrucción: un papel no es una casa

Para entender las políticas de vivienda neoliberales y los discursos en torno a ellas, es necesario precisar algunas de las ambigüedades con que se utiliza el término 'subsidios habitacionales'.

Otra ambigüedad del discurso es que, al hablar de subsidios entregados, rara vez se menciona cuánto tiempo pasa para que lleguen a ser subsidios pagados; esto es, para que hayan sido efectivamente utilizados en alguna operación de compra de vivienda. De ahí que se escuchen los reclamos de beneficiarios de subsidios que no logran encontrar solución a su necesidad de una vivienda.

Una tercera opacidad en los discursos en torno a los subsidios es que no todo subsidio habitacional equivale a la construcción de una nueva vivienda: hay subsidios para compra de viviendas usadas, como también los hay, de montos menores, para la reparación de viviendas.

Por último, hay otros subsidios, tales como los de localización, de renovación urbana, que se suman, en determinados casos, a los subsidios de adquisición. Así, se puede dar el caso de que se utilicen tres tipos de subsidios por una unidad de vivienda nueva.

El pasado 21 de mayo, la exposición que el Presidente Piñera hizo de la reconstrucción pos-terremoto y del sector vivienda y ciudad fue también notablemente ambigua con respecto a las cifras de la reconstrucción y de las actividades del sector de la construcción de viviendas.

El gobierno subestimó las dificultades de la reconstrucción. Basta recordar que el Presidente inicialmente señaló que en tres meses estaría todo resuelto; meses más tarde declaró que al cabo de un año tendrían construidas y entregadas 100 mil viviendas, etc. Si hay que citar cuentos infantiles, aquí correspondería "Pedrito y el lobo".

Ahora, con la ansiedad de mostrar resultados, se han reducido las metas inicialmente planteadas y también dan por terminadas viviendas que están en alguna etapa de construcción o que no pueden ser habitadas por problemas estructurales.

Este año, en su tercera cuenta presidencial frente al Congreso de la Nación, el Presidente Piñera señaló que solo faltaba un 4 por ciento para cumplir las metas de la reconstrucción de viviendas. Y lo comprobó diciendo que,

7 Hay que recordar que, en Chile, no hay Política Nacional de Desarrollo Urbano desde el gobierno de Ricardo Lagos (2000-2004).

en materia de vivienda, los 222 mil subsidios comprometidos ya estaban otorgados; que, de ellos, 155 mil soluciones habitacionales estaban terminadas y entregadas y 57 mil, en plena construcción. Esto significa que 212 mil soluciones habitacionales, es decir, el 96 por ciento del total, están terminadas y habitadas o en plena construcción. Pero no es tan así. Las cifras del Informe "Avance de Reconstrucción" del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Minvu), de abril de 2013,<sup>8</sup> permiten desagregar por tipo y estado de avance esos 222.415 subsidios entregados, como se hace en el Cuadro 1.

CUADRO 1. AVANCE RECONSTRUCCIÓN, VIVIENDAS NUEVAS Y REPARACIONES (ABRIL 2013)

	Subsidios viviendas nuevas		Subsidios reparaciones		Total subsidios habitacionales	
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
Entregados	63.528	54,0	91.626	87,5	155.154	69,8
En construcción	49.151	41,8	8.006	7,6	57.157	25,7
Por iniciar	4.981	4,2	5.123	4,9	10.104	4,5
Total	117.660	100,0	104.755	100,0	222.415	100,0

Fuente: Ministerio de Vivienda y Urbanismo, "Avance de Reconstrucción" (2013).

Así, de los 155.154 subsidios terminados y entregados a que se refiere el Presidente Piñera, solo 63.528 corresponden a nuevas viviendas construidas, esto es, el 54 por ciento de los 117.660 subsidios otorgados para viviendas nuevas (que en un inicio se habían anunciado serían 180 mil viviendas).

## Las cifras de los subsidios

Otra muestra de la ambigüedad en el Discurso del 21 de Mayo fue la promesa de entrega de 750 mil subsidios habitacionales, lo que cambiaría la vida de 2,5 millones de chilenos e implicaría un aumento del 50 por ciento respecto del período anterior. Las cifras del Minvu y de la Cámara Chilena de la Construcción (CChC) muestran lo equivoco del discurso, como se observa en el Cuadro 2.

8 Disponible en el sitio web del Minvu; consultado en <http://bit.ly/17IXyK>, el 12/05/2013.

CUADRO 2. PERMISOS DE EDIFICACIÓN DE VIVIENDA. TOTAL PAÍS, NÚMERO, M<sup>2</sup> Y TAMAÑO PROMEDIO (2006 A 2012)

Año	Número de permisos	Metros cuadrados	Tamaño promedio
	Total anual	Total anual	m <sup>2</sup>
2006	163.236	10.955.804	67,1
2007	150.710	10.522.479	69,8
2008	150.911	10.194.509	67,6
2009	140.619	9.302.875	66,2
2010	96.036	6.519.641	67,9
2011	151.071	10.431.888	69,1
2012	109.043	8.339.446	76,5

Fuentes: Observatorio Habitacional del Ministerio de Vivienda y Urbanismo; Cámara Chilena de la Construcción.

La revisión de los permisos de edificación para vivienda aprobados en los tres años de este gobierno indica que se está construyendo menos que en el periodo anterior: entre los años 2006 y 2009 se otorgaron más de 600 mil, mientras entre 2010 y 2012 han sido 356 mil, con lo cual el periodo terminará con una cifra que oscila entre 450 mil y 500 mil permisos de edificación.

En el periodo 2006-2012, el porcentaje de permisos para viviendas con subsidios corresponde a menos de la mitad del total de permisos (250 mil viviendas).<sup>9</sup> De ahí que calificar como un éxito la oferta de 750 mil subsidios habitacionales para el final del periodo es peligrosa. Esto porque se sabe que no se puede cumplir.

Al fin del gobierno de Piñera, tendremos no menos de 500 mil familias que deambularán con un papel en la mano, buscando una 'solución habitacional' que no existe. Esto va a implicar una gran presión sobre el próximo gobierno.

## Las cifras de viviendas sociales

Otro logro mencionado en el Mensaje del 21 de Mayo fue el aumento del tamaño promedio de las viviendas en el país, que en el año 2012 alcanzó los 77 m<sup>2</sup>, lo que nos lleva a la conclusión de que esto se debe a que se está construyendo viviendas mejores y de mayor tamaño. Esto es cierto. Y ello ocurre, tal como las estadísticas de la construcción nos lo indican, debido a que la producción de viviendas ha tendido a concentrarse en los tramos de

9 Véase *El Mercurio* (27/05/2013). "Viviendas sociales caen al 25 por ciento de participación en el rubro inmobiliario, la mitad que hace 20 años"; consultado en <http://bit.ly/18RBjMO>, el 12/04/2013.



mayor tamaño y de mayor precio, junto con una reducción en la producción de viviendas sociales.

Las cifras que aparecen en las páginas web del Minvu y de la CChC muestran la reducción que existe en la construcción de viviendas sociales en todo el país y, con mayor fuerza, en el Gran Santiago. Según Mario Grandón y José Astaburuaga,<sup>10</sup> en el período 1990-1995, el 67,5 por ciento del total de viviendas anuales iniciadas correspondía a viviendas con subsidio (74.003 unidades promedio anuales), mientras que en la actualidad, el período 2006-2011, esa proporción se había reducido al 48,5 por ciento (64.033 unidades promedio anuales). Esto significa una disminución importante del peso de los subsidios habitacionales en la actividad de la construcción.

A lo anterior se agrega el hecho de que en el año 2012, por primera vez desde 1991, según cifras de la CChC, el total de metros cuadrados de edificación no habitacional en el país se equipara al total de metros destinados a vivienda. Tenemos, así, el panorama de que la construcción de viviendas sociales está dejando de ser atractiva para las empresas inmobiliarias y constructoras. Esto ocurre, como señala José Astaburuaga en *El Mercurio*,<sup>11</sup> por "las dificultades que enfrenta la construcción de casas y departamentos sociales (...) los suelos son más escasos y caros, el costo de la construcción se elevó. Se entregan muchos subsidios, pero se aplican pocos y quedan personas dando vueltas con un cartón. Así se está generando una bolsa de allegados que va a explotar".

## Las cifras de la Región Metropolitana

En la Región Metropolitana, durante el período 2006-2012, la edificación total anual se ha mantenido estable en torno a los 6,3 a 6,5 millones de metros cuadrados. Lo interesante es el hecho de que, por primera vez desde 1990, el porcentaje de metros cuadrados destinados a usos no habitacionales (oficinas, servicios, industria, comercio) supera a los de uso habitacional. La actividad del sector de la construcción se ha dirigido en los años recientes a la producción no habitacional, como se observa en el Cuadro 3.

10 Citados en Manuel Valencia (11/05/2013), "Construcción de oficinas y empresas supera a la de viviendas en Santiago"; consultado en <http://bit.ly/1bkVM92>, el 21/05/2013.

11 Véase *El Mercurio* (27/05/2013). "Viviendas sociales caen al 25 por ciento de participación en el rubro inmobiliario, la mitad que hace 20 años"; consultado en <http://bit.ly/18RBjM0>, el 12/04/2013.

CUADRO 3. EDIFICACIÓN HABITACIONAL Y NO HABITACIONAL, REGIÓN METROPOLITANA (2006-2012), PORCENTAJES DE METROS CUADRADOS SEGÚN PERMISOS DE EDIFICACIÓN

Edificación	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Habitacional	66,5	62,8	58,6	61,9	46,9	49,5	46,4
No habitacional	33,5	37,5	41,4	38,1	53,1	50,5	53,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Elaborado según información de Grandón y Astaburuaga, en *El Mercurio* (14/05/2013).

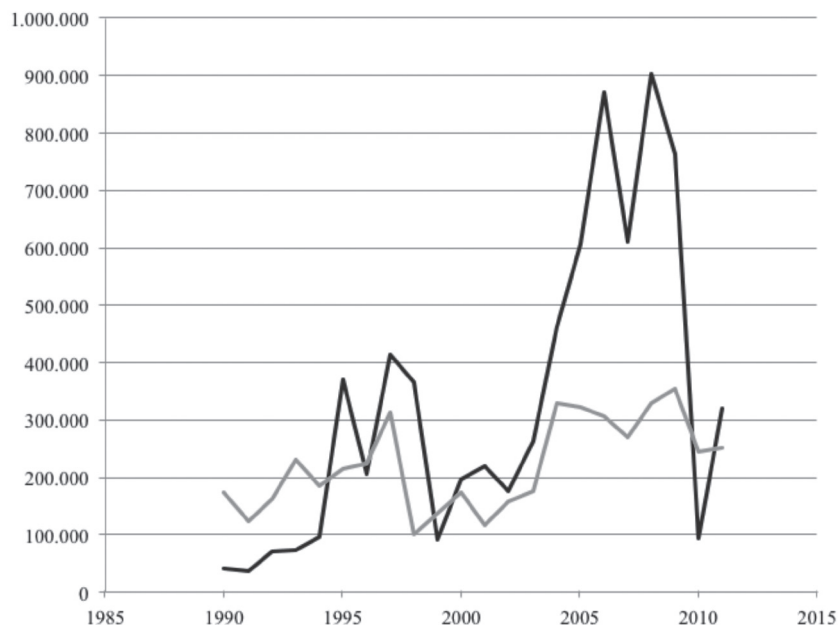
El resultado de esta tendencia es que el número de permisos para edificación de viviendas en el Gran Santiago ha disminuido, de un promedio anual de 62.274 unidades en el período 2006-2009, a 35.229 unidades entre 2010 y 2011. De estas cifras se puede concluir que la actividad de la construcción en Santiago se orienta, en estos años, hacia la edificación de viviendas de ingresos medios y altos, y al sector de oficinas y comercio. La construcción de viviendas sociales, que en algún momento (en los inicios de los años noventa) alcanzó hasta el 70 por ciento de total construido en Santiago, hoy llega al 25 por ciento del total. Construir para sectores de bajos ingresos ha dejado de ser negocio en Santiago.

Tenemos así una situación desfasada: un mercado de vivienda que ofrece productos para sectores de ingresos medios y altos, y una política de vivienda que distribuye subsidios habitacionales para los cuales no hay oferta.

## Las cifras en la comuna de Santiago

Las cifras en la comuna de Santiago son diferentes al promedio de la Región Metropolitana, porque la superficie anual aprobada para edificación de viviendas supera la aprobada para otros usos.

GRÁFICO 1. COMUNA DE SANTIAGO, EVOLUCIÓN PERMISOS EDIFICACIÓN VIVIENDA Y NO VIVIENDA, EN M<sup>2</sup> (1990 a 2011)



Elaboración propia sobre la base de información del Instituto Nacional de Estadísticas, permisos de edificación (1990 a 2011).

En la comuna de Santiago, desde 1990 a la fecha, se han construidos 121 mil nuevos departamentos con casi 9 millones de metros cuadrados, concentrados en la periferia del centro histórico, en el municipio de Santiago. En los primeros años de la década de los noventa, la actividad inmobiliaria en dicha comuna fue lenta. En el período inicial del retorno a la democracia (1990 a 1996), se construyeron edificios de departamentos mayoritariamente de baja altura (hasta cuatro pisos) vinculados a iniciativas ciudadanas. De ahí en adelante, la altura de las edificaciones y la cantidad de metros cuadrados construidos aumentaron. Entre 1997 y 2005, casi la mitad era de más de diez pisos; y de 2006 en adelante, más de la mitad de los edificios sobrepasa los veinte pisos, y una buena parte los treinta pisos.

El aumento en la cantidad de pisos por edificio es, sin duda, la expresión del funcionamiento de un mercado de viviendas en expansión, con escasas restricciones, que: (a) al operar sube los precios del suelo y, por tanto, requiere de mayor intensidad de uso (mayor número de metros cuadrados construidos = mayor número de pisos) para lograr un mayor lucro; y (b) como está orientado a un segmento muy específico de los subsidios habitacionales, que se sitúa entre las 950 UF y 2.000 UF, nivel levemente superior al de la vivienda social (menos de 750 UF, sumando diferentes subsidios), tiende a reducir los

tamaños de las unidades y simultáneamente aumentar el número de unidades de vivienda por edificio. Así logra ganancias superiores a las que alcanzaría en otras localizaciones de la ciudad. La lógica tras este cuadro es similar a lo que ocurre en la turgurización de los barrios periféricos, con viviendas sociales: mayor número de unidades de tamaño pequeño por predio, simple maximización de la renta.

CUADRO 4. COMUNA DE SANTIAGO, CANTIDAD DE EDIFICIOS DE VIVIENDA, DEPARTAMENTOS Y PROMEDIO DE DEPARTAMENTOS POR EDIFICIO CONSTRUIDOS POR PERIODO, SEGÚN NÚMERO DE PISOS (1990 A 2012)

Número de pisos	1990 a 1996			1997 a 2005			2006 a 2012			Total		
	Edif.	Deptos.	Deptos/ Edif.	Edif.	Deptos.	Deptos/ Edif.	Edif.	Deptos.	Deptos/ Edif.	Edif.	Deptos.	Deptos/ Edif.
	(n)	(n)	(n)	(n)	(n)	(n)	(n)	(n)	(n)	(n)	(n)	(n)
Hasta 4	62	4.203	68	8	279	35	9	630	70	79	5.112	65
5 a 9	13	2.966	228	66	6.785	103	48	4.524	94	127	14.275	112
10 a 19	13	4.402	339	102	14.121	138	78	11.386	146	193	29.909	155
20 y más	2	1.839	920	42	16.820	400	173	53.403	309	217	72.062	332
Total	90	13.410	149	218	38.005	174	308	69.943	227	616	121.358	197

Elaboración propia sobre la base de información de la Dirección de Obras de la Municipalidad de Santiago, 2013.

A partir de 2006 en adelante, se incrementó notablemente la producción de edificios de departamentos en el municipio de Santiago, que pasó a ser la comuna con la mayor superficie de metros construidos para vivienda en el Gran Santiago: si en el año 1990 había 170 nuevas viviendas edificadas por año, en 2008 fueron 17.000.<sup>12</sup> Se sigue aumentando el número de departamentos por edificio, alcanzando un promedio de 227. Lo anterior se observa en la disminución de los metros cuadrados por unidad de vivienda, que en promedio son menores a 50 metros, dentro de un rango que va desde los 19 metros cuadrados (un ambiente y un baño) a 60 metros cuadrados (dos dormitorios,

12 Véase Mario Rosales (2012), "Repoblamiento y recuperación de barrios antiguos en Santiago de Chile". En: Mario Rosales y Rafael Urriola (Eds.), *Hacia un modelo integrado d desarrollo económico local y cohesión social*. Colección de Estudios sobre Políticas Públicas Locales y Regionales de Cohesión Social N° 4. Barcelona: Urb-AI III - Oficina de Coordinación y Orientación. Consultado en <http://bit.ly/16xLxk4>, el 14/05/2013.

living-comedor, dos baños). Los precios por unidad se ubican entre las 980 UF y las 2.100 UF, esto es, entre 50 UF y 36 UF por metro cuadrado.<sup>13</sup>

El rango de precios señalado muestra la importancia del subsidio habitacional y del subsidio de renovación urbana en este proceso de construcción de vivienda. En su gran mayoría no superan las 2.000 UF, límite máximo de precio por unidad, incluidos los subsidios habitacional y de renovación urbana.

Las personas y las familias que pueden acceder al nivel menor del rango de precios por unidad (980 UF) tienen ingresos ligeramente superiores a los de aquellos a quienes están orientadas las viviendas sociales, en la periferia del Gran Santiago.

Lo anterior también se relaciona con cambios en los tipos de familia, el aumento o disminución de los ingresos, con cómo se realizan las negociaciones al interior de los hogares con allegamiento, cómo se toman las decisiones en el ámbito doméstico, entre muchos otros; y muestra un tema que nunca ha sido objeto de política pública, que es aquel de la regulación efectiva de los arriendos.

Como todo éxito cuantitativo en el cual ha primado la rentabilidad de las operaciones inmobiliarias, este *stock* de viviendas en altura, de tamaño reducido, plantea al menos dos problemas: uno es la posible tugurización de estos edificios, por dificultades para financiar su mantenimiento y gastos comunes; otro es la presión que ejercen sobre inmuebles y barrios aledaños, amenazados de destrucción por aumentos en los precios del suelo y de los alquileres, que llevarían a la expulsión de sus habitantes y reemplazo de sus casas por nuevas edificaciones en altura.

## **Las preocupaciones de los privados: las discusiones semánticas en torno a la burbuja inmobiliaria**

Desde sus inicios, en la década de los cincuenta, ha existido una relación directa, clara y precisa, entre la CChC y la esfera estatal. Esta se ha hecho visible tanto en los nombres de profesionales que aparecen en la CChC (como parte de los mandos de decisión) y luego en el Estado (en ministerios, por ejemplo), como en la capacidad histórica que ha tenido la CChC para influenciar y modificar las políticas urbanas en el país o conseguir que el Estado convierta sus intereses corporativos en políticas públicas, de Estado.

Las acciones de la CChC denotan su visión mercantilista: la ciudad y la vivienda son solo posibilidades de negocio. Esto no es algo nuevo y no provoca sorpresa ni asombro alguno. Así ha sido desde su creación.

13 Véase Pablo Trivelli (2013), "Boletín Mercado del suelo urbano, Área Metropolitana de Santiago". Santiago de Chile: Pablo Trivelli y Cía. Ltda.

Desde hace un año o poco más, se debate en torno a si existe o no una 'burbuja inmobiliaria' en Chile. Esto, a partir de la constatación de los altos precios que han alcanzado las viviendas en el último tiempo, lo que debe ser comprendido como el efecto visible de la independencia alcanzada por el segundo circuito del capital (los agentes del suelo: inmobiliarias, banca, Estado).

Como parte del debate, el cual ha sido difundido por los medios de comunicación, muchos de los expertos —y también los periodistas— concuerdan en que sí se ha producido un alza en los precios en las viviendas:

*“Si revisamos la información disponible en la prensa y en los índices publicados por diversas autoridades y organismos, efectivamente los precios de las viviendas han presentado un alza importante en la última década, pero en particular en los últimos dos o tres años”.*<sup>14</sup>

La preocupación es que en Chile, país del tercer mundo, no ocurra lo mismo que en países del primero, como España; mucho menos que en potencias, como Estados Unidos. La burbuja es mala para los proyectos de negocios, la inversión extranjera, las mediciones de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). Pero el caso de Chile es diferente, porque el Estado, en el caso de los subsidios al menos, ha asegurado a la banca.

Los expertos, y también los periodistas, coinciden en indicar que el aumento de los precios de las viviendas no ha sido una medida artificial, sino producto de varios motivos:

*“Nicole Norel, Subdirectora del Centro de Inteligencia Territorial de la Universidad Adolfo Ibáñez, señala que si bien se ha visto un alza importante en los precios de las propiedades, estos no reúnen las características necesarias para hablar de una burbuja inmobiliaria, ya que esto ocurre cuando el alza es artificial, mientras que en el caso de Santiago existen varios motivos para explicar incremento de los valores de las propiedades tanto residenciales como oficinas”.*<sup>15</sup>

Una de las razones por la cual no se trataría de un alza artificial es porque el aumento de los precios tendría relación directa con la escasez de suelo urbano, como lo indicó el Director de la Escuela de Arquitectura de la Universidad Diego Portales, Ricardo Abuauad. Lo mismo señaló el presidente del Banco Central:

*“En comunas como Santiago, La Florida, Ñuñoa, La Reina, Las Condes y Vitacura, tal como dice el presidente del Banco Central, ha habido un alza de los precios de las viviendas. Sin embargo, y apoyando la versión del jefe del ente rector, dicha alza se explicaría más por la escasez de*

14 Raimundo Cruzat (sin fecha), “¿Estamos frente a una burbuja inmobiliaria?”, en El Post; consultado en <http://bit.ly/16BYrhS>, el 01/04/2013.

15 Ignacio Morgan (12/11/2012), “¿Existe una burbuja inmobiliaria en Santiago Oriente? Expertos defienden y critican la tesis”, en La Tercera online; consultado en <http://bit.ly/W3idaY>, el 01/04/2013.

*tierra que por especuladores inmobiliarios. Los números apoyan esta tesis".<sup>16</sup>*

Esta explicación es muy difícil de entender, sobre todo si se toma en cuenta que, como señala Trivelli (2010: 17), hay cerca de 10 mil hectáreas de suelo disponible en las comunas del Gran Santiago y que, durante los años 2003 y 2009, la demanda de expansión fue de cerca de 450 hectáreas por año. En palabras de Trivelli (2010: 18): "el suelo disponible alcanza para más de veinte años, o incluso un periodo mayor".<sup>17</sup>

Por otra parte, se señala que en Chile se construye poco y que las ventas han aumentado, lo cual se ha traducido en un incremento en los montos de los créditos para adquirir viviendas. En este tipo de construcción, no se estaría frente a una burbuja inmobiliaria, porque las construcciones de viviendas se concentran en los barrios de altos ingresos, para personas con alto poder adquisitivo; y también se construye donde hay subsidios, como en el centro de Santiago. Diferente podría ser el caso de las construcciones de oficinas.

La participación en el debate de la CChC se ha concretado a tres puntos: primero, afirma que es necesario definir, redefinir o llegar a un acuerdo respecto de lo que se comprende por 'burbuja inmobiliaria', con lo que reduce el problema a un asunto de semántica.

Segundo, ha obviado la definición de burbuja a partir de su carácter especulativo; pero las burbujas sí son fenómenos especulativos:

*"Se trata de un alza importante y focalizada de algún activo, en este caso bienes raíces, por sobre el alza promedio de los precios y sin razones explicables en los fundamentos de la economía (estructurales, como menor oferta o mayor demanda; o coyunturales, como mayores salarios o mejores rendimientos de las rentas por alquiler)".<sup>18</sup>*

Y tercero, una vez superado el asunto de los significados, la CChC señala que lo que hay en Chile es un 'boom inmobiliario'.<sup>19</sup>

En Chile ha habido burbujas inmobiliarias. Basta recordar la masiva condonación de deudas de los subsidios entregados a las viviendas PET, desde mediados de los noventa al 2004.

16 Andrés Jorquera (27/06/2012), "¿Hay burbuja inmobiliaria en Santiago?", en Información privilegiada. Consultado en <http://bit.ly/LtOu5r> (01/04/2013). Véase Capital (19/06/2012), "Burbuja inmobiliaria"; consultado en <http://bit.ly/RZwjfA>, el 01/07/2013.

17 Pablo Trivelli (2010), "El culto a las plusvalías en la construcción de las ciudades chilenas". En Varios Autores, *Pensar la ciudad*, Proposiciones 37: 13-21. Santiago de Chile: Ediciones SUR.

18 Rafael Urriola (02/01/2013), "La amenaza de la "burbuja inmobiliaria"", en Chile 21; consultado en <http://bit.ly/100B3Hx>, el 14/04/2013.

19 Constanza Pérez-Cueto (18/12/2012), "Cámara Chilena de la Construcción: El mercado inmobiliario está en un fuerte boom pero no hay burbuja de precios". En La Tercera online; consultado en <http://bit.ly/VPW93a>, el 013/04/2013.

Lo que hay ahora es una gran preocupación de la banca, que está monitoreando los créditos de vivienda.

## **El desincentivo a la participación: las ciudades sin ley (de plebiscitos)**

El proyecto original de Sebastián Piñera era resignificar la ciudadanía, la que podría expresar su opinión en cuanto a las políticas urbanas, por ejemplo, mediante encuestas de opinión, twitter o facebook (las mal llamadas 'redes sociales'); es decir, las personas podían opinar, pero de manera no vinculante. Eso no es participación ciudadana en ninguna parte; la opinión de los y las ciudadanas no es equivalente a una conversación informal frente a un café acerca de los eventos del día, o sobre el resultado del último partido de fútbol de la selección nacional ante una pantalla de televisión.

El proyecto tal como está planteado es una demostración de que el interés es desincentivar la participación, de que la participación no interesa.

En el ámbito local, existen algunas herramientas y están asegurados algunos procedimientos para que los y las ciudadanas participen y modifiquen los flujos de decisiones de los gobiernos locales: los plebiscitos y las consultas. Esto, aunque no existe una ley que los regule. Lo que sí había era un proyecto de ley presentado en el Congreso para su discusión y votación, que formaba parte de la agenda de perfeccionamiento de la democracia. Este proyecto, ingresado por el Ejecutivo en 2010 y votado en noviembre de 2012, fue una de las pocas modificaciones sustantivas al proyecto del Grupo Tantauco. Formaba parte de un conjunto de medidas en las que se incluía la inscripción automática en los registros electorales, las elecciones primarias y la declaración de intereses y patrimonio de las autoridades y candidatos. Su objetivo era disminuir el desencanto de la gente con la política; y en el caso de los plebiscitos, facilitar su ejecución y la de las consultas para incrementar la participación ciudadana.

Pero la gente no solo estaba desencantada, lo que se manifestó en los altos porcentajes de abstención en las últimas elecciones municipales (a fines de 2012), que llegaron incluso al 90 por ciento en algunas mesas de votación. La gente tampoco estaba informada acerca del proyecto de ley para regular los plebiscitos municipales.

La abstención en las urnas incidió directamente en la desaprobación del proyecto de ley de plebiscitos. El proyecto establecía "enmiendas en las leyes orgánicas constitucionales de Municipalidades y de Votaciones Populares y Escrutinios y en la Ley de los Tribunales Electorales Regionales".<sup>20</sup> Los asuntos que incluía este proyecto eran:

- a) La ampliación de las materias que se podían llamar a plebiscito. Se

20 La Segunda Online (26/11/2012), "Diputados DC piden 'salvar' proyecto por plebiscitos comunales rechazados en el Senado." Consultado en <http://bit.ly/UN70Bf>, el 02/06/2013.



incluían materias de uso y conservación de bienes nacionales y de uso público, como plazas, parques.

b) La posibilidad de convocar a plebiscitos en conjunto con elecciones que no sean municipales.

c) La disminución de los costos para llevar a cabo un plebiscito.

d) La modificación de los quórum necesarios para pedir un plebiscito.

La abstención en las elecciones municipales afectó el proyecto de ley de forma negativa en lo relacionado con la modificación de los quórum. Este cambio provenía de la Ley N° 20.500, "Sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública", que cambió el quórum de 5 a 10 por ciento de ciudadanos y ciudadanas que podían solicitar un plebiscito, sobre la base de que este 10 por ciento debía haber votado en las últimas elecciones municipales, con certificación del Servicio Electoral. Se pedía que este porcentaje solo hubiera votado; podía haber votado nulo, en blanco o haber marcado alguna preferencia. Con respecto a la votación en el plebiscito, en el proyecto de ley se establecía que debía corresponder al 50 por ciento de los que hubieran votado en la última elección municipal.

A pocos días de las elecciones municipales, el Senado no aprobó la propuesta:

"Nueve senadores, todos ellos de la Alianza, rechazaron la propuesta por considerar que la aplicación de una de sus normas amenazaba en la práctica la gobernabilidad en las comunas.

El proyecto establecía que los plebiscitos serían vinculantes si en ellos participaba a lo menos el 50 por ciento de quienes habían sufragado en la municipal anterior.

'Tras lo ocurrido el 28 de octubre, el proyecto contemplaba un quórum muy bajo para establecer decisiones vinculantes', explicó Francisco Chahuán (RN).<sup>21</sup>

## Las políticas urbanas segregatorias

Desde hace varios años, los vecinos de las comunas de Ñuñoa y La Reina han estado en campaña para lograr que pase bajo superficie el tramo que falta para completar el anillo de circunvalación Américo Vespucio.

Después de muchos anuncios, a fines del año pasado, el Ministerio de Obras Públicas presentó una propuesta definitiva para la licitación de la autopista Vespucio Oriente, con un trazado que causó gran difusión y discusión pública: la autopista pasaría en túnel por la comuna de Las Condes, y como trinchera

21 Equipo Plataforma urbana (19/11/2012), "Proyecto de plebiscitos comunales 'cae' por baja votación en municipales." Consultado en <http://bit.ly/10TZBMo>, el 23/04/2013.

abierta por las comunas de La Reina y parte de Peñalolén. En estas dos comunas no seguiría el actual trazado de Américo Vespucio, sino que iría en forma paralela 150 metros al oriente, para lo cual habría que expropiar un número considerable de casas.

Los vecinos, las autoridades de las comunas (Las Condes, Ñuñoa, La Reina, entre otras) que se consideraron afectados por el nuevo trazado, protestaron. Sus reclamos tuvieron amplia cobertura en la prensa y en la televisión. Un candidato presidencial apareció en televisión señalando que no había nada definitivo, que todo estaba en estudio. La Ministra rectificó su propuesta. Se inició una larga negociación con propuestas alternativas, que hasta ahora duran.

Simultáneamente, a fines del año pasado, la Empresa de Ferrocarriles del Estado (EFE) se disponía a iniciar el proyecto "Mejoramiento Integral Infraestructura Ferroviaria Tramo Santiago-Rancagua";<sup>22</sup> incluso en el portal ChileCompra apareció la licitación para una de sus obras iniciales.

La idea del proyecto es mejorar la conectividad entre las ciudades de Santiago y Rancagua, ampliando la actual vía férrea de dos a cuatro vías, para alcanzar un flujo de un tren cada cuatro minutos.

Se reconocía que esta ampliación, que permitiría el paso de trenes a 150 kilómetros por hora, causaría problemas de seguridad, acústicos, a lo largo de las comunas de Estación Central, Pedro Aguirre Cerda y Lo Espejo, en el sur de la ciudad. Para minimizar estos problemas, el proyecto que EFE se disponía a iniciar en el mes de enero, contemplaba lo que los ingenieros denominaron 'confinamiento de las vías'. Esto es, muros de alrededor de cinco metros de altura a ambos costados de las cuatro vías. Hay que imaginar lo brutal que es esto para los vecinos y poblaciones. Si ya desde años la vía férrea fragmenta comunas en la zona sur, en un futuro próximo podrían quedar confinados totalmente detrás de esta nueva muralla china continua de catorce kilómetros.

Después de más de cuatro meses de movilizaciones de los vecinos, las autoridades de las comunas y parlamentarios lograron que, el día 5 de mayo, la Cámara de Diputados acordara solicitar al Presidente un estudio y valorización

”

---

**Al fin del gobierno de Piñera, tendremos no menos de 500 mil familias que deambularán con un papel en la mano, buscando una 'solución habitacional' que no existe. Esto va a implicar una gran presión sobre el próximo gobierno**

22 Disponible en Servicio de Evaluación Ambiental; consultado en <http://bit.ly/11iICog>, el 28/05/2013.

de una solución subterránea que minimice los impactos del Rancagua Express en la comunas de la zona sur de Santiago.<sup>23</sup>

Hasta la fecha, en ninguno de los dos casos hay una respuesta clara de parte de las autoridades; mientras tanto, los vecinos siguen protestando para evitar que se fragmenten sus barrios y comunas mediante la construcción de trincheras y muros.

## La privatización de las políticas urbanas

La Comisión Asesora Presidencial de Planificación Urbana entregó, a principios de mayo, la nueva Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNUD) al Presidente Piñera. El texto fue elaborado por un grupo de 28 personas convocadas por el gobierno (arquitectos, presidentes de gremios profesionales, diputados, senadores, ex ministros, premios nacionales, CChC, etc.). En los meses previos a su entrega, el documento fue presentado en regiones, tal como se puede consultar en la página web del Minvu.

La propuesta comienza con la definición de un conjunto de principios generales, tales como descentralización, equidad, integración social, participación, identidad, compromiso, calidad, eficiencia, adaptabilidad, resiliencia, seguridad, gradualidad. A partir de ellos, define cinco grandes secciones: (1) Integración social; (2) Desarrollo económico; (3) Equilibrio ambiental; (4) Identidad y patrimonio; y (5) Institucionalidad y gobernanza.<sup>24</sup>

El resultado es un documento de consenso de una comisión mayoritaria de gobierno; y en este sentido, es un texto políticamente correcto dentro del marco del neoliberalismo real existente. Están señalados algunos de los principales problemas, se enuncian posibles soluciones, con sentido de gradualidad: "las proposiciones de esta Política se formulan pensando en que su materialización será paulatina en el tiempo, que abordará el territorio en forma progresiva y que se implementará previa evaluación de los recursos necesarios". Está claro: nunca. Y esto no debe provocar sorpresa, porque se trata de una discusión ideológica, que se maneja con un lenguaje que quiere aparecer técnico, aséptico. Aun así, el texto suscita aprehensiones a la CChC, que señala que firma el documento con las siguientes prevenciones:

*"1. Hay algunos puntos que se podrían relacionar con una posible actividad empresarial del Estado. Nosotros creemos firmemente en que toda actividad inmobiliaria o de construcción debe ser efectuada preferentemente por el sector privado, aunque sea necesario aplicar incentivos o subsidios por parte del Estado para conseguir los objetivos que se propone.*

23 El acuerdo presentado por los diputados Carlos Montes (Partido Socialista), Pedro Browne (Renovación Nacional) y Guillermo Teillier (Partido Comunista) fue aprobado con 36 votos a favor, 25 en contra y 6 abstenciones.

24 Véase Ministerio de Vivienda y Urbanismo (s/f). "Hacia una nueva política urbana para Chile". Consultado en <http://politicaurbana.minvu.cl/>, el 26/05/2013.

*2. Hay aspectos relacionados con la estructura tributaria vigente, en donde hemos manifestado nuestro desacuerdo con el establecimiento de tributos adicionales a la actividad empresarial, más aún si son de carácter específico y determinación subjetiva. Si estamos de acuerdo en que se revise la base tributaria actual para evitar abusos, evasiones o para nivelar la aplicación de los impuestos existentes (siempre que sean de carácter universal).*

*3. También existen materias que pueden conducir a ambigüedades en la aplicación de las normas o que son de carácter subjetivo, como son aquellas relacionadas con la 'calidad de la arquitectura', 'protección del paisaje' o consideración del patrimonio natural o construido, sin protección oficial, que pudieran interpretarse para generar restricciones adicionales en su entorno, afectando la certeza jurídica para los proyectos*

Los aspectos antes detallados, presentes en el documento, son contrarios a algunos de los principios más fundamentales que como gremio defendemos y consideramos base del desarrollo del país en las últimas décadas, en particular el respeto de la propiedad privada, el rol subsidiario del Estado y la certeza jurídica para el accionar de todos los actores involucrados en el desarrollo de nuestras ciudades”.

Tres temas centrales están ausentes en la propuesta de la Comisión Asesora Presidencial de Planificación Urbana:

a) Las políticas públicas y las políticas urbanas desde un enfoque de derechos humanos. Una política nacional debe inscribirse en un enfoque más amplio que el de la subsidiaridad, o del solo mercado (que en el caso de las ciudades es aun más imperfecto). Los tratados internacionales sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) deben expresarse en las políticas relacionadas con el territorio.

b) En el documento de la PNDU se enumeran diferentes instancias de planificación en las cuales la participación ciudadana se menciona como condición para la toma de decisiones por parte de las autoridades; pero no se establece que ella sea vinculante. Aparece solo como un mero formalismo administrativo, tal como ocurre actualmente, por ejemplo, en los planos reguladores o planes de desarrollo comunales.

c) La base sobre la cual se construyen las ciudades, por obvio que sea decirlo, es el suelo que, por resultado de una decisión administrativa, es definido como suelo urbano. El suelo urbano puede ser considerado como un bien para satisfacer las necesidades de quienes habitan en la ciudad o solo como una mercancía para hacer negocios.

El diputado Patricio Hales, miembro de Comisión, presentó un conjunto de propuestas alternativas en un documento en el que los ciudadanos son los

sujetos centrales y no conceptos abstractos como 'desarrollo urbano'.<sup>25</sup> Así los principios, en vez de referirse a condiciones que deberían cumplir las ciudades (por ejemplo: nuestras ciudades deben ser lugares inclusivos), se refieren a derechos que la política nacional otorga a los ciudadanos:

*"1. Los ciudadanos tienen derecho a ciudades y territorios sustentables.*

*2. Los ciudadanos tienen derecho al suelo urbano, a barrios y viviendas de calidad.*

*3. Los ciudadanos tienen derecho a una ciudad democrática y a la participación directa en la gestión del espacio urbano que habitan.*

*4. Los ciudadanos tienen derecho a la integración social y distribución justa y equitativa de los beneficios y cargas de la ciudad.*

*5. Los ciudadanos tienen derecho a una ciudad donde prime el 'bien común' por sobre los bienes privados y el mercado.*

*6. Los ciudadanos tienen derecho a ciudades con fuerte identidad cultural y social.*

*7. Los ciudadanos tienen derecho a una ciudad gestionada en forma integrada y descentralizada.*

*8. Los ciudadanos tienen derecho a ciudades y territorios seguros y planificados a largo plazo". (Hales, 2013)*

## Conclusiones

Para concluir este informe de ciudad y reconstrucción, queremos destacar dos hechos. El primero es el desfase entre el discurso del gobierno y la realidad del sector de la construcción. Y el segundo, que sí hay salida a las políticas segregatorias y privatizadoras de la ciudad, y es posible recuperar el rol del Estado en la defensa de lo público.

El gobierno ha ofrecido miles de subsidios. Se mencionaron cerca de 750 mil en el último mensaje del 21 Mayo frente al Congreso. Sin embargo, la actividad privada ha orientado su oferta hacia la demanda de vivienda y servicios de los sectores de ingresos medios y altos.

Lo que ha ocurrido en estos tres años es que el gobierno ha cedido toda la iniciativa en el sector a las empresas privadas. El resultado es que la reconstrucción post-terremoto de 2010 ha sido más lenta que las palabras del

25 Patricio Hales (02/06/2013), "Una Política Nacional de Ciudades Justas y Sustentables. Propuestas para la Comisión Presidencial para la Política nacional de desarrollo Urbano"; consultado en <http://bit.ly/130FzTk>, el 23/04/2013.

discurso oficial. Aunque las cifras de las viviendas que se construirían han ido reduciéndose, todavía falta casi la mitad de las 120 mil ofrecidas.

En las ciudades, en el ámbito nacional y en particular en Santiago, se observa que (por primera vez) la superficie de los permisos de edificación destinado a usos no habitacionales supera a los de viviendas; como también que, en el caso de las viviendas iniciadas anualmente sin subsidios, superan a las con subsidios. Esto señala una reducción en la producción de viviendas sociales y una concentración de la actividad de la construcción de viviendas y servicios en zonas donde residen sectores de ingresos medios y altos.

En este escenario de mayor fragmentación, al final del periodo de gobierno quedarán 500 mil familias con un papel 'vale por una casa'.

Por otra parte, la Política Nacional de Desarrollo Urbano presentada por la Comisión Asesora Presidencial habla mucho de participación ciudadana; pero, con una insistencia que raya en la terquedad, se niega a reconocer el carácter vinculante de la participación y la opinión de los y las ciudadanas. Esto ha sido discutido en muchos otros sectores técnico-políticos y todos coinciden en señalar que el desarrollo de las ciudades solo puede plantearse desde la perspectiva de los derechos de los ciudadanos.

En los hechos, en comunas de sectores altos, medios y bajos de Santiago, desde fines del año pasado los vecinos y sus autoridades locales se oponen a grandes obras de infraestructura que las cruzan y destruyen su medio ambiente. Exigen que los vecinos tengan voz en las propuestas de desarrollo urbano e infraestructura que los afectan. Al respecto, queremos terminar este informe con dos ejemplos de cómo se puede reconquistar el rol del Estado en la recuperación de las ciudades que han sido entregadas al mercado:

En diciembre de 2012, una de las primeras medidas que adoptó Carolina Tohá, como alcaldesa recién asumida del Municipio de Santiago, fue anunciar el congelamiento de los permisos de construcción en el barrio Matta sur.

En abril de este año, ocurrió algo similar en el Municipio de Providencia, cuando la nueva alcaldesa, Josefa Errázuriz, detuvo los permisos de construcción en el barrio Las Flores.

Se puede frenar la mercantilización de la ciudad.