

Distr.
RESTRINGIDA

LC/R.1673
30 de septiembre de 1996

ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

**INTERVENCIONES EN VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO EN CHILE:
UN ENFOQUE INTEGRAL**

Este documento fue preparado por el señor Sergio Galilea, Subsecretario de Vivienda y Urbanismo, y por la señora María Pía Serra, Asesora de Cooperación Internacional del Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile (MINVU), y es una contribución a las actividades del proyecto "Propuestas para la transformación productiva de la vivienda en América Latina y el Caribe" (HOL/93/S83), adscrito a la Unidad Conjunta CEPAL/CNUAH de Asentamientos Humanos de la División de Medio Ambiente y Desarrollo. Las opiniones expresadas en este trabajo, el cual no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

96-10-896

INDICE

	<u>Página</u>
Resumen	v
I. LA SITUACIÓN ACTUAL	1
II. LAS CAUSAS	3
III. LA POLÍTICA DE INTERVENCIÓN EN VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO	5
A. EL ENFOQUE INTEGRAL Y SUS PRINCIPIOS	5
B. OBJETIVOS DE LA INTERVENCIÓN EN VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO	5
C. LAS LÍNEAS DE ACCIÓN	6
IV. COMENTARIOS FINALES	10
Notas	11

Resumen

Desde la década de los 50 los países latinoamericanos han experimentado importantes crecimientos de la población junto a procesos de urbanización exponencial. Este último, resultado de las grandes migraciones campo-ciudad.

Las altas tasas de urbanización no han llevado consigo similares tasas de cubrimiento de las necesidades básicas, dando origen a grandes metrópolis en las que un porcentaje importante de sus habitantes carecen de viviendas, o bien éstas no cumplen con los estándares mínimos.

El desequilibrio urbano-rural se traducirá en el año 2000 en que al menos el 70% de la población latinoamericana será de carácter urbano, y cerca del 40% de ella vivirá en ciudades de más de un millón de habitantes.

En el caso de Chile, el 83.5% de la población es actualmente urbana, concentrándose el 46% de la misma en Santiago. Esta ciudad cuenta actualmente con cerca de 5 millones de habitantes, y con una carencia habitacional que afecta a la cuarta parte de su población.

I. LA SITUACIÓN ACTUAL

Uno de los rasgos que caracteriza a las ciudades latinoamericanas, y en particular a la ciudad de Santiago, es el crecimiento en extensión, constatándose la falta de patrones de crecimiento compacto y un descuido generalizado del factor de densidad.

Santiago tiene actualmente una densidad promedio aproximada de 100 habitantes por ha, siendo una de las cifras más bajas del mundo. Esto ha motivado a que la actual política ministerial, a través de la aprobación del nuevo plan regulador de la ciudad, fomente una densidad promedio de 150 habitantes por ha.

El crecimiento en extensión de la ciudad de Santiago ha sido estructuralmente ineficiente. Por un lado, ha utilizado grandes cantidades de los mejores terrenos agrícolas del país y, por el otro, ha dejado zonas centrales y pericentrales escasamente pobladas con importantes dotaciones de infraestructura que van en creciente deterioro.^{1/}

Lo anterior ha generado problemas de carácter urbano y habitacional que se potencian mutuamente. Hoy Santiago es una ciudad que enfrenta situaciones críticas, sobre todo cuando se considera su rol esencial en el desarrollo actual y futuro del país.

La variable fundamental del fenómeno de extrema expansión de la ciudad ha sido la consideración aislada del costo del terreno en la vivienda social, lo que en forma recurrente ha significado la localización de éstas en áreas periféricas.

Esto ha configurado una importante segregación espacial, tanto social como funcional, que conlleva a su vez un fuerte deterioro de la calidad de vida de las mayorías. Aquellos con mayor carencia tienen escasas posibilidades de elegir la ubicación de sus viviendas, y no "arrastran" inversiones en infraestructura y urbanización importantes, teniendo los mayores costos y tiempos muertos por efecto de desplazamiento.

De acuerdo con la encuesta origen-destino de 1991, en la ciudad de Santiago se realizan más de 8 millones de viajes diarios, donde un tercio de los traslados está vinculado a razones laborales y otro tercio a razones de estudio. Esta cifra demuestra la

cantidad de desplazamientos necesarios por la extensión de la ciudad y la localización disfuncional.

Una de las graves consecuencias de lo anterior es el elevado índice de contaminación ambiental que presenta la ciudad de Santiago, donde se conjugan: un transporte público ineficiente y no apto para las condiciones medioambientales, un crecimiento y uso desmedido de los automóviles particulares para las actuales redes viales, y la inadecuación de éstas para los mismos fines (3 000 km de vías sin pavimento).

II. LAS CAUSAS

El Estado en sus políticas de intervención en vivienda y desarrollo urbano ha incorporado tradicionalmente variables cuantificables de corto plazo, subvaluando aquellas variables no cuantificables y/o de mediano y largo plazo que tienen relación con la cantidad de vida de los ciudadanos.

No se ha considerado, en consecuencia, un enfoque sistémico y dinámico de lo que es hacer ciudad, como tampoco se han considerado suficientemente aspectos de equidad e integración social.

En las dos décadas anteriores fueron escasas las regulaciones a las intervenciones de los privados, dejando en muchos casos, que sólo operaran las fuerzas del mercado. Por su condición, éstas son ciegas frente a una ciudad integral y evolutiva.

Hoy podemos constatar que la extensión de la ciudad de Santiago y sus altos niveles de segregación socio-espacial de los últimos años se originaron fundamentalmente a partir del año 1979, cuando se formuló una política nacional de desarrollo urbano que designaba al suelo urbano como un bien no escaso, entregándole al mercado todas las decisiones respecto a la asignación óptima de los recursos y al tamaño de la ciudad.

Los efectos negativos de esta política fueron tan evidentes que en el año 1985, dentro del mismo contexto político-económico, se definió al suelo urbano como un recurso escaso y se consideró que las fuerzas del mercado eran insuficientes para promover el desarrollo armónico de las ciudades.^{2/}

Es así como en un corto período de tiempo la falta de intervención del Estado, que tenía como fin buscar un desarrollo de la ciudad a través de un contexto económico de libre mercado, generó, paradójicamente, una ciudad que se volvió en contra de las fuerzas del desarrollo, al crear una ciudad ineficiente e inapropiada para el crecimiento económico del país en el contexto mundial.

Lo anterior demuestra el rol irrenunciable del Estado en materia de regulación urbana, y hoy es la propia población y los agentes económicos los que esperan decisiones planificadas como

consecuencia del gran deterioro en su calidad de vida y la gran ineficiencia económica de la ciudad.

Sin embargo, un enfoque moderno del ente público como normador y planificador ya no debe limitarse al rol tradicional de planificador-ejecutor, sino que a través de un rol articulador que incentive la participación y concentración de los diferentes actores -tanto sector privado, público como comunidad organizada-, que implique una constante legitimación de su actuación y una adecuada distribución del poder.

A su vez, se debe incorporar una visión de largo plazo, sustentada en el bien común y en consenso con los agentes privados, que pueden aportar sus grandes capacidades de gestión, dinamismo y recursos financieros, asumiendo además la internalización del costo de sus acciones, complementando de este modo la intervención estatal.

Es así como la actual administración del Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile ha anunciado un enfoque integral, sus objetivos y líneas de acción, para llevar a cabo una política de asentamientos humanos justa, equitativa y eficiente, velando por la calidad de vida de todos sus habitantes, y proyectándolos en un país que se inserta en forma creciente en el contexto global.

III. LA POLÍTICA DE INTERVENCIÓN EN VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO

A. EL ENFOQUE INTEGRAL Y SUS PRINCIPIOS

De esta manera el Estado tiene el deber y la responsabilidad de proponer y llevar a cabo, legitimando a través de altos niveles de participación de todos los involucrados, una política de intervención en vivienda y desarrollo urbano donde el bien común, la equidad y la integración sean los valores éticos básicos, y la sustentabilidad medioambiental y de desarrollo productivo a mediano y largo plazo sean los objetivos esenciales para generar ciudades que entreguen una calidad de vida armónica en todos sus aspectos y para todas las personas.

B. OBJETIVOS DE LA INTERVENCIÓN EN VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO

Para llevar a cabo una intervención en vivienda y desarrollo urbano coherente con el enfoque planteado, se han definido los siguientes grandes objetivos:^{3/}

i) Disminuir el déficit habitacional, dedicando los mayores esfuerzos en lograr una permanente mejoría en la calidad de las viviendas, creciente eficacia y agilidad en la operación de los actuales programas, focalizándolos hacia la atención de las necesidades de los sectores de más bajos ingresos.

ii) Mejorar la calidad de los conjuntos de viviendas sociales en materia de diseño, tecnología de construcción, entorno, equipamiento, áreas verdes e infraestructura social.

iii) Fortalecer los aportes del sector privado y de los beneficiarios para resolver los problemas habitacionales y de sus barrios, mejorando sustancialmente la calidad de vida, favoreciendo la posibilidad de cambio o movilidad de las familias de acuerdo con la evolución de su situación económica y de sus necesidades de vivienda.

iv) Promover un crecimiento y desarrollo urbano más equilibrado, considerando los costos e impactos de las decisiones

de localización de la vivienda social en el desarrollo de las ciudades.

v) Desarrollar programas regionales de ordenamiento territorial de conformidad con las disposiciones legales que radican en esta cartera, que incluyen la responsabilidad de favorecer el reagrupamiento rural mediante el desarrollo de villorios para que las familias que viven alejadas de los centros urbanos desarrollando actividades pesqueras, mineras, agrícolas, forestales, etc., accedan a los beneficios de una infraestructura social similar a la que se dispone en las ciudades.

vi) Mejorar la eficiencia y calidad de vida de las ciudades y coordinar los recursos disponibles para la inversión territorial, así como establecer instrumentos de racionalidad económica en la gestión urbana.

C. LAS LÍNEAS DE ACCIÓN

Para realizar los objetivos descritos se han definido grandes líneas de acción prioritaria, de las que a continuación se presenta la síntesis:^{4/}

i) Modernizar y descentralizar la gestión del Ministerio. El Estado tiene el deber y la responsabilidad de generar una política e intervenciones donde estén siempre presentes el enfoque integral y los objetivos definidos en el punto anterior.

Para ello es esencial y prioritario incorporar una visión integral y participativa de mediano y largo plazo que lleve a mejorar la eficacia de los instrumentos de acceso a la vivienda y de planificación urbana.

ii) Mejorar la coordinación y coherencia de las acciones públicas que generen mayor eficiencia del espacio urbano, y éstas con las inversiones privadas.

Por ejemplo que la política habitacional esté ligada al desarrollo urbano para detener la expansión extrema e ineficiente de la ciudad, y que la localización de los conjuntos habitacionales sociales no reproduzca esta expansión.

iii) Actuar preferencial y focalizadamente para los grupos más carenciados en materia de vivienda y equipamiento urbano a través de tecnologías y diseños que lleven a:

- Aumento de la densificación urbana: uno de los factores más importantes que incide en las decisiones de las familias para preferir e identificar con calidad de vida la

construcción de la vivienda en altura, lo que se traduce en grandes deterioros a mediano plazo.

- A través de diseños y tecnologías constructivas creativas para proyectos comunitarios se puede variar sustancialmente la calidad de la vivienda social en altura, sin que esto redunde en un problema de accesibilidad.^{5/}

- Dotación de equipamiento comunitario: otra variable importante a considerar en el hacer ciudades armónicas y vivibles para todos es la inversión en equipamiento; una ciudad bien equipada con plazas, parques, sedes sociales, etc, hace disminuir la demanda sobre el espacio privado.

Nuevamente el diseño y la utilización de tecnologías acertadas, donde los privados tienen un rol fundamental, puede llevar a mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos.

iv) Incorporar activamente las capacidades de gestión de los privados a través de una participación creciente en la producción de viviendas sociales en contrato directo con los beneficiados, lo cual aumentaría las posibilidades de elección en la localización de su vivienda futura.

v) Desarrollar el concepto de barrio en los beneficiados a través de la necesaria organización y participación para acceder a los distintos programas de vivienda y desarrollo urbano propiciados por el Estado. De esta manera se favorece la convivencia e identidad vecinal.

vi) Mejorar la coordinación y colaboración entre el Ministerio y las Municipalidades para ejecutar estos programas de vivienda social y desarrollo urbano. Es posible de este modo mejorar sustancialmente su eficiencia a través de localizaciones convenientes y el aprovechamiento de su uso.

vii) Promover un modelo de financiamiento integral en que participen el Estado, los privados y los usuarios, cuyo objetivo sea liberar recursos públicos para cumplir de mejor manera la acción preferencial o de focalización hacia los más postergados. Las principales políticas e instrumentos de este modelo son los siguientes:

- Fomentar, a partir de la organización y participación de los grupos más carenciados, el sentido de responsabilidad en el cofinanciamiento de aportes posibles y reales de estos grupos.

De esta manera se sentirán protagonistas de su ciudad y no marginados por la misma. Ejemplo de ello es el reciente programa de pavimentos participativos, donde se comprueba que

la participación junto al Estado es un mecanismo viable de ser extendido a otras necesidades de equipamiento urbano.

- Participación cada vez mayor de los privados en el financiamiento de programas de vivienda sociales a través del fomento y la promoción de nuevos instrumentos financieros.

Recientemente se han creado las Administradoras de Fondos para la Vivienda (AFV), que permitirán aumentar la rentabilidad de las libretas de ahorro popular.

El leasing habitacional es otro nuevo instrumento de reciente creación que incrementará el acceso a la vivienda de los grupos medios.

- Desarrollo del mercado secundario de vivienda popular mediante el uso de subsidios habitacionales para la compra de viviendas sociales usadas.

Esto aumentará la movilidad habitacional que llevará a satisfacer las necesidades y aspiraciones de mejoramiento de las familias en función de su evolución económica.

El desarrollo de este mercado, a su vez, mejorará la utilización de los recursos del Estado al permitir que la producción de nuevas viviendas se vaya produciendo libremente en el segmento que corresponda a las exigencias de la demanda.

- Internalización de los costos generados por las externalidades (positivas o negativas) de las intervenciones públicas y privadas. Esto permitirá mejorar la eficiencia, aumentar el bienestar social y aportar adicionalmente al financiamiento del desarrollo urbano.

Como ejemplo de este instrumento puede señalarse su utilización en el caso de inversionistas o agentes inmobiliarios que lotean suelo rural aledaño a las ciudades con la expectativa de que el Estado asuma los costos de urbanización. El cobro de las externalidades permite en este caso frenar la expansión indiscriminada de la ciudad.^{6/}

- Tarificación y cobro a usuarios de servicios urbanos. El principio de esta política es que todo aquel que pueda, pague a precio de mercado el uso de la ciudad, su infraestructura y servicios.

En el caso de las redes viales urbanas esto puede ayudar al mejoramiento del sistema de transporte particular a través de la tarificación del uso de las vías, y poder enfrentar de mejor modo la congestión y contaminación.^{7/}

- Incorporación de inversionistas privados en el financiamiento, construcción y administración de importantes obras de infraestructura pública, que eran tradicionalmente privativas del Estado.

Chile ya ha iniciado este camino mediante la ley de concesiones en que los privados licitan proyectos, los financian y ejecutan, recuperando la inversión mediante el cobro de tarifas. Luego de un período la obra pasa a dominio público.^{8/} Así el Estado puede actuar con mayor eficacia en proyectos que impliquen su rol subsidiario en materia de infraestructura.

- Creación de Fondos de Inversión Pública dirigidos al financiamiento de infraestructura urbana-regional que permitan una inversión descentralizada y eficiente de los recursos, especialmente a través de instrumentos del tipo "Fondos concursables", en complemento con la inversión que el Estado establece y ejecuta desde el nivel central.^{9/}

IV. COMENTARIOS FINALES

La calidad de vida, en todos sus aspectos, es una necesidad vital para todas las personas: de ahí se abre el sentido a sus existencias, reflexionando sobre sus roles y destinos.

Y es el Estado, como agente público al que se le confiere la responsabilidad de la prosecución del bien común, el que debe velar a través de su intervención en vivienda y desarrollo urbano, por la generación de ciudades eficientes, sustentables, modernas y competitivas en el mediano y largo plazo, y que éstas a su vez sean equitativas y habitables para todos sus ciudadanos.

Muchas de nuestras ciudades latinoamericanas hoy se han vuelto poco vivibles desde esta perspectiva, y donde en forma recurrente se observa la inadecuada intervención del Estado.

Confiriéndole al Estado mayores capacidades en materia de planificación urbana con un nuevo enfoque territorial que permita superar las tradicionales prácticas sectoriales, se podrán resolver grandes problemas que hoy nos aquejan, sobre todo en materia de equidad y calidad de vida para toda su población.

Sin embargo, aunque este rol del Estado es imprescindible, no es suficiente para generar la ciudad deseada por todos: es esencial el concurso de los privados con sus grandes capacidades de recursos y gestión, como también la organización y participación de sus habitantes para que toda intervención, ya sea privada o pública, sea legitimada y eficiente en todos sus aspectos.

También es primordial aumentar la propia capacidad de gestión del ente público: para hacer un ciudad eficiente en el mediano y largo plazo es necesario un Estado moderno y descentralizado con dotaciones de profesionales altamente calificados

Sólo desde la participación y el consenso de todos los actores, e incorporando altos niveles de creatividad y gestión se estará frente a la posibilidad de hacer la ciudad deseada, habitable y armónica para todos.

Notas

- 1/ Ciudad y Vivienda en el Censo 1992 (Análisis de las Comunas del Gran Santiago), División Técnica de Estudios y Fomento Habitacional, Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Santiago de Chile, julio de 1994.
- 2/ Conferencia "Políticas urbanas e instrumentos de ordenamiento territorial para abordar los problemas de Santiago" del Señor Ministro de Vivienda y Urbanismo, Edmundo Hermosilla H., en EDIFICA 94, septiembre de 1994.
- 3/ Exposición del Señor Ministro de Vivienda y Urbanismo, Edmundo Hermosilla H., ante la comisión mixta de presupuesto para el Ministerio de Vivienda y Urbanismo del año 1995.
- 4/ Vías y mecanismos para el financiamiento integral de los asentamientos humanos (versión preliminar), Sergio Galilea O., Subsecretario de Vivienda y Urbanismo, Santiago de Chile, noviembre de 1994.
- 5/ La densificación como línea de acción del Estado no sólo aborda la construcción en altura, sino también la densificación predial, el aprovechamiento de paños intersticiales, y la rehabilitación y renovación de viviendas ya existentes.
- 6/ Proyecto de Ley que modifica el Decreto Ley N° 3516 que regula la subdivisión de los predios rústicos.
- 7/ Actualmente se encuentra en el Parlamento un Proyecto de Ley que establece el pago de un derecho por el uso de las vías urbanas afectadas a congestión vehicular, Boletín N° 333-15, Santiago de Chile, septiembre de 1994.
- 8/ Decreto con Fuerza de Ley N° 164, publicado en el Diario Oficial en abril de 1992. "Normas relativas a la ejecución, reparación, conservación, y explotación de obras públicas fiscales por el sistema de concesión".
- 9/ Es el caso principal del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), establecido como instrumento de compensación territorial. Estos recursos de naturaleza descentralizada se distribuyen mediante indicadores señalados en la Ley de Gobierno y Administración Regional (ISAR)", destinados a programas de inversión de asignación regional y postulación regional. De gran importancia es también el Fondo Común Municipal (FCM), mecanismo de redistribución de recursos al interior del sistema de las administraciones locales.