

Los desafíos que plantea la Nueva Agenda Urbana en la política habitacional chilena

Rubén Sepúlveda*

* Rubén es arquitecto por la Universidad de Chile; académico del Departamento de Arquitectura-FAU-UChile; profesor responsable de cursos relativos a políticas habitacionales y hábitat residencial en Pregrado y Postgrado en la FAU-UChile y otras universidades latinoamericanas; ex Vicedecano y ex director del Departamento de Arquitectura-FAU-UChile y ex Director y cofundador del Instituto de la Vivienda (INVI).

Los postulados de la Nueva Agenda Urbana (NAU), que corresponden a un proceso que partió en la Primera Conferencia de Hábitat en Vancouver (1976) y la segunda, veinte años después, en Estambul (1996), han establecido un cambio de paradigma en cómo abordar la problemática de las ciudades, que ha sentado las bases para un pacto de los países dentro de la denominada “ritualidad de los acuerdos”.

Esos pactos siempre generan, por una parte, miradas controversiales, y por otra, conceptualizaciones que tienden a banalizarse y que en las evaluaciones posteriores que se realizan, facilitan que los países cumplan o avancen en las temáticas planteadas, como por ejemplo, en el efectivo derecho a la ciudad, en la regulación de la renta urbana, etc.

La NAU compromete a los países con “*un desarrollo sostenible de manera integrada y coordinada a nivel mundial, regional, nacional,*

subnacional y local, con la participación de todos los actores pertinentes” y se pretende con ella, contribuir a los Objetivos de Desarrollo Sostenible, especialmente, el objetivo 11 de la Agenda 2030 de “*lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles*”.

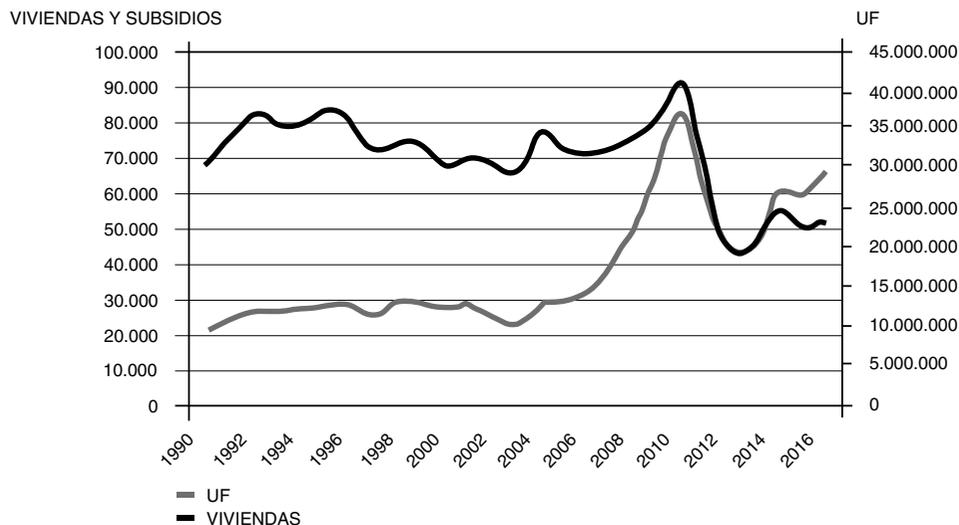
Los planteamientos contenidos en la NAU presentan un desafío a la política habitacional chilena, sustentada en el paradigma del neoliberalismo que define un rol del Estado eminentemente subsidiario, que deconstruye en la sociedad las acciones colectivas, los lazos solidarios, la heterogeneidad social en el tejido urbano, entre otras, incorporándose en forma paulatina un individualismo y una competitividad a ultranza, que afectan al conjunto de la sociedad.

En esa lógica, a partir de 1978 la política habitacional concordante con el paradigma impues-

to, enfrenta la carencia habitacional mediante un instrumento que son los subsidios (bonos) a la demanda, para la adquisición de viviendas ofertadas por el mercado, focalizados preferentemente en las familias más vulnerables, definidas mediante un instrumento de evaluación socioeconómica (Haramoto 1983; Saieh 1985; Almarza 1997). La pregunta que uno debe hacerse, es si en el actual modelo chileno global, basado en el individualismo, el mercado y la competencia, la NAU significará un efectivo avance hacia un paradigma ciudadano.

Es necesario reconocer ciertos fundamentos que sustentan la política habitacional: en primer lugar, que toda política o programa público es un instrumento para intervenir la realidad que se construye a partir de un denominado referencial o paradigma, entendido como una imagen de ella, que es mucho más compleja y rica de lo que cada enfoque puede abordar. Las políticas habitacionales y urbanas tradi-

Gráfico N° 1: Cantidad y Costos de Viviendas y Subsidios 1990-2016 (vulnerables)



Fuente: Elaboración propia en Documento COVIP que se basó en MINVU- Observatorio Urbano. 1UF= \$27.593= US\$ 39.

cionalmente se han sustentado en una mirada sectorial, lineal y hegemónica, que descompone la realidad en partes: por ejemplo, se fija como objetivo disminuir el déficit habitacional de un determinado territorio, para lo cual, lo que interesa es generar las condiciones para lograr una producción sostenida de unidades habitacionales, no importando el tipo y calidad del hábitat residencial que se genera.

En segundo lugar, la política habitacional impuesta en plena dictadura militar, que le asigna al Estado el rol de otorgar subsidios a la demanda y generar los incentivos para que el sector privado incremente la producción de unidades habitacionales, focalizado en los segmentos de la población más vulnerable que no puede

acceder al mercado inmobiliario por sus propios recursos, rompe con la tradición de políticas urbanas orientadas a la liberalización del suelo, concibiéndolo como un bien no escaso, aboliendo restricciones urbanas (por ejemplo, Plan Metropolitano de Santiago) y generando nuevas propuestas institucionales para operar en este nuevo escenario. Es clave para ello, liberar de toda restricción la oferta de suelo urbano (DS MINVU 420/1979: Áreas de Expansión Urbana, o el D.S. 3516/1980, que liberó suelo rústico, permitiendo subdividir hasta 5000 m²).

En tercer lugar, esta política habitacional ha tomado un carácter de política de Estado, en la cual se puede reconocer por lo menos cuatro fa-

ses. En la primera (1978-1990) se consolidó el sistema financiero, administrativo e institucional, que los diversos gobiernos posteriores al término de la dictadura han afianzado en su esencia, orientada a abordar el déficit habitacional cuantitativo. En la segunda fase (1990-1997), se consolida una política *lobbista* y cuantitativamente exitosa, que oculta la mala calidad residencial, el incremento de la segregación urbana, los conflictos sociales emergentes, la homogeneización social en sectores con escasos atributos urbanos y la mala conectividad.

En la tercera fase (1997-2006), que se puede denominar de “ajustes cosméticos de la política habitacional *lobbista*”: la mala calidad de las soluciones habitacionales es reconocida por las autoridades políticas, que obligan a los operadores públicos a introducir acciones “compensatorias” frente a las demandas habitacionales y urbanas, con un intento de integralidad en las acciones emprendidas, pero sin modificar sustancialmente el paradigma que las sustenta.

La cuarta fase (2006-2019), avanza hacia un modelo más ciudadano, generando espacios de una mayor participación de los habitantes, con acciones programáticas para avanzar en una integración social y urbana, sin abortar el principio de subsidiaridad que ha demostrado una capacidad de dar respuesta a nuevas demandas, a diferencia de políticas neo-desarrollistas implementadas en otros países latinoamericanos.

En la actual coyuntura, la política habitacional chilena ha generado espacios para avanzar en el cumplimiento de los compromisos asumidos en la NAU: políticas urbanas nacionales; le-

LATINOAMÉRICA

gislación y normativas urbanas, planificación y diseño urbano; economía local, e implementación local. Son ejemplos de ello: las instancias para la realización progresiva del derecho a la vivienda adecuada, con espacios de participación y colaboración de las comunidades, rescatando identidades y generando espacios para habitantes en situaciones de vulnerabilidad y/o discapacidad; el fomento de la eficiencia energética; los programas específicos para adultos mayores; los programas de integración social; la ley de aportes al espacio público, etc.

La experiencia de esta política habitacional sustentada en el principio de subsidiaridad, ha logrado flexibilizar ciertas líneas de acción para contener propuestas que se acercan más a una concepción sustentada en un paradigma ciudadano. La gran interrogante es hasta qué punto se podrá tensionar ese principio de la subsidiaridad, y elementos clave los constituirán cómo se maneja el suelo y la integración socioespacial.

Las demandas de sectores de la sociedad cada día más empoderados en el derecho a la ciudad y la vivienda son crecientes y se suman a otras demandas sociales relativas a la educación gratuita y de calidad; la resolución de la seguridad social privatizada; la desigualdad en los ingresos; la modernización del Estado, y la descentralización de competencias y recursos, entre otras.

Con relación a los objetivos relativos a la NAU, se está avanzando en comprender la función social de las ciudades; la importancia de la participación ciudadana; la mirada de género en las acciones de construcción de ciudad; el respeto a la diversidad socio cultural; el reco-



nocimiento de las nuevas demandas relativas al incremento sostenido de los migrantes; el envejecimiento de la población chilena y su baja tasa de natalidad; la población joven con escasas oportunidades de desarrollo, lo que sumado a los problemas del narcotráfico, crea barreras que serán serios obstáculos para alcanzar las metas planteadas.

Lograr una efectiva coordinación de los niveles centrales, regionales y locales, que generen espacios de concertación de actores, pasa por una disputa del poder político, ya que la realidad indica que ningún actor está dispuesto a ceder cuotas de poder. En la actualidad se encuentra en discusión un proyecto de Ley que crea el Ministerio de Ciudad, Vivienda y Territorio, que avanza en la línea de lo indicado en la NAU.

Bibliografía

- Almarza, S. (1997): "Financiamiento de la vivienda de estratos de ingresos medios y bajos: la experiencia chilena". CEPAL Serie Financiamiento del Desarrollo.
- Haramoto E. (1983) "Políticas de Vivienda Social. Experiencia chilena de las tres últimas décadas". En Mac Donald J. (Ed): "Vivienda Social. Reflexiones y experiencias". Ed. CPU. Santiago de Chile.
- Hidalgo, R. et al. (2017). "Estado y Propiedad. La política de Vivienda Social y la construcción de rutas hacia el neoliberalismo en América Latina y Chile". En: Revista de Ciencias Sociales. Segunda Época N° 32. Santiago de Chile.
- Naciones Unidas (2017). "Nueva Agenda Urbana".
- Saieh A., Labbé F., Haramoto E., Sepúlveda R., (1985). "Alternativas de Sistemas Habitacionales". Facultad de Ciencias Económicas-INVI FAU U. de Chile. Santiago de Chile.
- Sepúlveda, R. (2016): "Producción de vivienda nueva. La experiencia de una política habitacional basada en el subsidio a la demanda". En "Experiencias Habitacionales Significativas en Latinoamérica y España". Ed. FAU-UNNE. Resistencia, Argentina.
- Sepúlveda, R., Núñez F. (2018): "Nueva Agenda Urbana. ¿Es posible avanzar en su implementación en una política habitacional y urbana neoliberal?" Ponencia en 3er. Congreso Internacional "Vivienda y Ciudad: debate en torno a la Nueva Agenda Urbana". Córdoba, Argentina.