

VIVIENDA Y CIUDAD PARA TODOS. UTOPIÁS Y REALIDADES DE LAS POLÍTICAS HABITACIONALES EN CHILE EN LA SEGUNDA MITAD DEL SIGLO XX

HOUSING AND CITY FOR EVERYONE. UTOPIAS AND REALITIES IN CHILE IN THE SECOND HALF OF THE 20 TH CENTURY

RODRIGO HIDALGO DATTWYLER*
FEDERICO ARENAS**
Pontificia Universidad Católica de Chile

RESUMEN: Las políticas de vivienda que ha desarrollado el Estado Chileno durante las últimas cinco décadas han puesto de manifiesto la intención de dar solución a un problema en constante aumento. Dichas acciones han tenido resultados limitados, tanto en lo cualitativo como en lo cuantitativo, sin embargo, también han mostrado logros no despreciables. Ellas además han repercutido en el territorio de las ciudades, ante lo cual la planificación urbana chilena ha tratado de insertar los lineamientos de la política habitacional en sus intervenciones, hecho que ha repercutido más en el discurso que en iniciativas concretas.

PALABRAS CLAVES: Políticas de Viviendas — planificación urbana — Chile

ABSTRACT: The housing policies developed for the Chilean State during last the five decades have shown the intention to give solution to a problem in constant increase. These actions have had limited results, as much in the qualitative thing as in the quantitative thing, nevertheless also they have shown nondespicable profits. They in addition have repelled in the territory of the Chilean cities, before which the Chilean urban planning has treated to consider in plans the objectives of the habitacional policy, which has been expressed in the speech more than in the reality.

KEY WORDS: Housing policies — urban planning — Chile

Uno de los elementos característicos de la mayoría de los países de América Latina, tiene relación con la puesta en marcha de ambiciosos programas nacionales de desarrollo económico en los años cincuenta. Ello llevaría a materializar importantes inversiones en el ámbito de la industria y de las

* Profesor Instituto de Geografía.

** Profesor Instituto de Geografía.

obras públicas en general, que tuvieron significativos efectos en la organización de los centros urbanos e introdujeron importantes cambios en las estructuras productivas y sociales de dicha región.

Estas nuevas políticas de desarrollo económico traerían aparejada la consolidación de algunas ciudades como importantes áreas industriales, que atraerán ingentes cantidades de personas de las zonas rurales. Para el conjunto de los países de América Latina en 1950 la población desplazada hacia las grandes ciudades llegó a un valor cercano a las cuatrocientas mil personas. Este proceso que ya se había iniciado en las décadas anteriores, y alcanzó sus máximas expresiones en los años sesenta y setenta. Por ejemplo, ciudades como México, recibió entre 1960 y 1980 setecientos mil inmigrantes por año, y São Paulo y Río de Janeiro vieron llegar en su conjunto a siete millones de personas aproximadamente en el mismo período (GERAIDES DE LEMOS, 1996:74).

Dichos procesos migratorios se dieron en el caso de Chile desde principios de los años treinta, pero cobraron especial fuerza hacia la década de 1950, período en el que sólo a la capital del país, Santiago, arribaron cerca de 250.000 personas (HURTADO, 1966: p. 118). Lo anterior planteó en esos años una serie de desafíos a las autoridades gubernamentales de aquella nación de América del Sur, entre los que se contaría la elaboración de estrategias que pudiesen dar una solución masiva al problema de la vivienda, que afectaba con especial magnitud a la población que se iba incorporando a los centros industriales. En esta perspectiva, es en 1954 cuando se formula en Chile el primer Plan Nacional de Vivienda, que intentó mitigar las graves consecuencias sociales que producía el déficit habitacional de la población más pobre del país. Por otro lado, en 1953 se reformula la Ley de Construcción y Urbanización de 1931, que dio a lugar una nueva normativa en la materia, la cual decretó la elaboración de planes de uso del suelo, tanto a escala municipal como intercomunal, teniéndose como referencia en ese campo lo que estaba ocurriendo en algunos países europeos, como Italia, Inglaterra o España, que comenzaron a impulsar iniciativas de este tipo desde el decenio de 1940 (TERÁN, 1999:242,243).

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

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

las necesidades sociales y las restricciones territoriales, tanto naturales como culturales.

En el esquema anterior, el presente artículo tiene por objetivo hacer una presentación general de la evolución que han tenido en la segunda mitad del siglo XX los diferentes esfuerzos del Estado chileno por diseñar y poner en marcha políticas de vivienda de social, haciendo especial referencia a las implicaciones territoriales de dichas iniciativas y a su consideración en el campo de la planificación urbana. En este sentido, se pretenden exponer las utopías y realidades de dichas iniciativas, considerando los logros y resultados no alcanzados, con el fin de aportar a la explicación a los desafíos que aún siguen pendiente en estas materias.

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

En términos de políticas de vivienda, la década de 1950 se encuentra caracterizada por la creación de la Corporación de Vivienda (CORVI), cuya génesis está vinculada a la reforma de la administración pública que se produce en Chile hacia ese período. En esa escala se introducirán innovaciones que tendrán como finalidad racionalizar el uso de los recursos públicos y controlar el gasto fiscal. Las medidas planteadas en esos años fueron concebidas según el propio discurso del gobierno de turno¹ de una manera «integral», «racional» y «coordinada». En este sentido, administrativamente había que optimizar las funciones de las distintas reparticiones del Estado; en materia de vivienda, por ejemplo, existían más de dos instituciones, públicas o semipúblicas, con injerencia en la materia, con lo cual se planteaba la necesidad de fusionar algunas agencias estatales y así reducir costos de administración y gestión (HIDALGO, 2000:173-180).

La CORVI fue creada en 1953, y nació de la fusión de la Caja de la Habitación Popular y de la Corporación de Reconstrucción y Auxilio, dos agencias que estaban involucradas en la solución del problema de la vivienda en Chile y que fueron creadas en la segunda mitad de la década de 1930. Dicha agencia fue la encargada de «la urbanización, de la reestructuración, de la

1. Entre 1952 y 1958 el presidente de Chile fue Carlos Ibáñez del Campo que promovió la reforma de la Administración Pública, cuyo marco legal estuvo dado por las facultades extraordinarias que le dio para ese fin la promulgación de la Ley 11.151 del 3 de febrero de 1953, que Concede al Presidente de la República facultades para reorganizar las diferentes ramas de la Administración Pública.

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

remodelación y de la reconstrucción de barrios y sectores, comprendidos en el Plan de la Vivienda y en los Planos Reguladores elaborados por el Ministerio de Obras Públicas; también debería estudiar y fomentar la construcción de viviendas económicas»².

Paralelamente a la creación de la CORVI, se intentó poner en marcha desde el Ministerio de Obras Públicas, el Plan Nacional de la Vivienda, que fue el instrumento a través del cual el Estado procuró de articular el andamiaje institucional recién reformado y al sector privado, para conseguir la tan anhelada reducción total del déficit de viviendas. Los resultados obtenidos por dichos Planes, se vieron significativamente afectados por la situación económica que vivió Chile en la segunda mitad de dicho período³. En términos generales podemos señalar que entre 1953 y 1958, el Estado chileno estuvo involucrado en la construcción de cerca de cuarenta mil viviendas, a un ritmo de seis mil seiscientas viviendas anuales aproximadamente, promedio superior en tres mil viviendas a lo acontecido entre 1944 y 1953. Estas cifras son bastante exiguas si consideramos que según el censo de Población y Vivienda de 1952 las viviendas faltantes en Chile llegaban a un monto cercano a las 400.000 viviendas.

Otra de las iniciativas puestas en marcha desde 1954, fueron los programas de autoconstrucción dirigida por parte del Estado, que se gestaron a través de un convenio entre el Instituto de Asuntos Interamericanos de los Estados Unidos y la Corporación de la Vivienda, por parte de Chile. Las propuestas de esta particular forma de abordar el déficit habitacional serán promovidas desde la División de Vivienda y Planeamiento de la Unión Panamericana, agencia con sede en la ciudad de Washington (SOLOW y VERA, 1952:56) y sentarán las bases para futuras iniciativas en esta línea de acción que perdurarán hasta nuestros días.

Hacia finales de los años cincuenta, se tomaron medidas tendentes a incentivar decididamente el papel de los agentes privados en la solución del problema de la vivienda. Lo anterior estuvo representado por la promulgación del Decreto con Fuerza de Ley n° 2 también conocido como la «Ley del Plan Habitacional», que se constituyó en la nueva forma de encarar el problema de la vivienda en Chile luego de los años de crisis vividos en la segunda mitad de la década de 1950. El «Plan Habitacional» fue definido como «un conjunto de normas jurídicas y económicas orientadas a aunar los esfuerzos del país para dar solución definitiva de la deficiencia de viviendas» (OPAZO, 1963:6). Esta iniciativa estableció una larga lista de franquicias que intenta-

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

3. En el contexto internacional, debemos destacar que en España hacia ese mismo período, más concretamente en 1955 se formulaba el primer Plan Nacional de la Vivienda, que tuvo dentro de sus objetivos aumentar los ritmos históricos de edificación de residencias hacia los grupos más necesitados, y convocar abiertamente a la iniciativa privada en la consecución de esos logros (Ver TERÁN, Fernando. *Historia del Urbanismo en España III. op. cit.* en nota 2, 1999, p. 232).

ron promover la acción de los privados y motivar de paso la edificación de la vivienda propia, por parte de los mismos afectados, tanto de los grupos más pobres de la población como de aquellos estratos que tenían capacidad adquisitiva. Paralelamente, se trató de institucionalizar el ahorro previo de los adquirentes de las viviendas sociales, como uno de los requisitos más significativos para acceder a dichas residencias. Se presentaba la necesidad de canalizar y dar seguridad a los fondos que los propios necesitados de vivienda iban depositando en sus cuentas de ahorro, ya que el fantasma de la inflación hacía que muchas personas tuvieran temor de entregar parte de sus ingresos para que fueran administrados por las agencias financieras. Ante esta situación el gobierno de Alessandri creó lo que se llamó el «Sistema Nacional de Ahorro y Préstamos» (SINAP), que estuvo conformado por la «Caja Central de Ahorros» y las diferentes «Asociaciones de Ahorro y Préstamo».

Una parte considerable de las medidas que se materializaron en los años señalados estuvieron lideradas por la Cámara Chilena de la Construcción, asociación empresarial formada en 1951 y que desde sus comienzos tendrá una influencia significativa en muchas de las innovaciones que adoptará el sector público en el ámbito de la vivienda. Con el lema «construir más y construir mejor», la Cámara estuvo desde un principio participando activamente en los debates de las distintas leyes relacionadas con la construcción, en todas sus ramas, desde las obras públicas a las viviendas sociales. La citada asociación gremial se constituyó en un aliciente para que los capitales privados entraran al negocio de la construcción y sintieran plena seguridad y representación en el ámbito de los poderes públicos. Por otro lado, dicho colectivo también mostrará una férrea resistencia a aquellas transformaciones que fueran en contra de sus intereses. Muchas de las propuestas realizadas desde la citada Cámara tuvieron su origen en los viajes realizados por integrantes de su directiva a Europa y Estados Unidos para conocer las distintas modalidades que se habían creado en esa parte del mundo para abordar las políticas de vivienda y de edificación en general. Estas giras se tradujeron, según las propias palabras de la Cámara en importantes aportes a la formulación de lo que fue la Ley del Plan Habitacional de Chile de 1959. La experiencia recogida en aquellas visitas hizo «pensar en la necesidad de analizar la forma de adaptar los sistemas conocidos en el extranjero a nuestras realidades; revestían particular interés las Asociaciones de Ahorro y Préstamo existentes en Estados Unidos, las que mediante el incentivo del ahorro de los ciudadanos, constituían una forma sana y eficaz de financiamiento de la vivienda» (CÁMARA CHILENA DE LA CONSTRUCCIÓN, 1992:60).

Entrada la década de 1960 se seguirán realizando esfuerzos por consolidar aún más, a nivel de la administración pública, la formulación y aplicación de las políticas de vivienda. En este sentido, una de las principales medidas que se concretaron en ese tiempo fue la creación del Ministerio de Vivienda y Urbanismo en 1965, institución que tendrá a su cargo la política habitacional

de Chile y la coordinación de las instituciones involucradas con la acción del Estado en materia de vivienda. La idea de formar una cartera de Estado que estuviese exclusivamente dedicada a generar y poner en marcha las actuaciones públicas en el ámbito de la vivienda venía debatiéndose prácticamente desde finales de los años 1950. En esta perspectiva el nuevo Ministerio, debería establecer el control y la orientación de la actividad habitacional, la distribución de los recursos para la construcción de viviendas, la planificación del desarrollo urbano y la atención de obras de equipamiento comunitario, pavimentación e instalaciones sanitarias. Respecto de la estructura orgánica del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, se establece un Consejo Nacional de la Vivienda, que tuvo dentro de sus actividades fundamentales «servir de cuerpo asesor del Ministro en todas sus funciones relacionadas con la vivienda; proponer al Ministro todas las medidas que se estimen necesarias para la coordinación de las materias relativas a la vivienda, desarrollo urbano y equipamiento comunitario; y recomendar proyectos de ordenanzas, reglamentos, leyes especiales y demás disposiciones que se refieran a la vivienda, a la urbanización y construcciones y a las cooperativas, y en general, a todas las instituciones, industrias y personas jurídicas que tengan relación con las autoridades habitacionales»⁴.

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

4. Ley n° 16391. Crea el Ministerio de Vivienda y Urbanismo. In CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. *Recopilación de leyes por numérico, desde la ley 16.218 a la ley 16.629*. Volumen I, Tomo 52, 1967, p. 352.

los temporales ocurridos en el invierno de 1965, que afectaron con especial vigor a la ciudad de Santiago. La Corporación de la Vivienda abordó el proyecto considerando la posibilidad de plantear un tipo de solución intermedia que fuera capaz, además de proveer habitación a la población involucrada en esos eventos climáticos extremos, de servir de base para abordar otros programas destinados a grupos de bajos ingresos.

La «Operación Sitio» se convirtió en la principal estrategia de autoconstrucción que ha desarrollado el Estado chileno a lo largo del siglo XX en el ámbito de la autoconstrucción. Entre el período 1965 y 1970, el Estado entregó alrededor de 71.000 soluciones de «Operación Sitio» en todo el país, de las cuales 51.881, 71,6 por ciento, se localizaron en la ciudad de Santiago, abarcando una superficie de 1.800 hectáreas. Se trataba por lo general de proyectos ubicados, en lugares periféricos de esa ciudad, que en el momento de ser loteados suponían una baja inversión relativa para el Fisco, debido a que algunos de esos terrenos pertenecían al patrimonio del Estado o eran adquiridos a bajo precio (HIDALGO, 1999:69-77).

El inicio de la década de 1970, está representado en Chile por la llegada al poder político de una coalición de partidos de izquierda denominada «Unidad Popular». En esos años se postuló que la vivienda debería constituir un derecho irrenunciable del pueblo, que no podía ser objeto de lucro, y cuya provisión debía constituir una de las principales responsabilidades del Estado. Las ocupaciones «ilegales» de terrenos tendrán en este período nuevos matices, muchas de ellas serán lideradas por grupos políticos de izquierda que intentarán implantar en ellas una organización de carácter paramilitar. Los «Campamentos» excederían las previsiones de suelo trazadas en materia de requerimientos de espacios para nuevas viviendas en los diferentes planes de regulación urbanística desarrollados en los municipios de Santiago y en los demás centros urbanos del país. Hacia 1972, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo realizó un catastro de «Campamentos» en dicha ciudad, que llegaría a contabilizar 275 asentamientos espontáneos que involucraban cerca de 450.000 personas. El diagnóstico de la época, respecto de las implicaciones territoriales que estas ocupaciones tuvieron en el conjunto de las ciudades en donde se materializaron, dejaba entrever las serias consecuencias negativas que las invasiones «ilegales» estaban causando en las áreas urbanas involucradas; debido entre otros aspectos a los problemas de integración espacial de esos lugares al resto de la ciudad, a la ausencia de servicios de urbanización y las deficiencias sanitarias causadas por ello, a lo que se unía la precariedad de las propias habitaciones que los constituían (SANTA MARÍA, 1973:103).

Las fuentes oficiales señalaban en 1970 que el déficit de vivienda llegaba a casi las 600.000 unidades, con lo cual se hacía necesario establecer una línea de acción que permitiera solucionar esa carencia en el plazo de seis años, es decir a un ritmo de cien mil unidades anuales. El término abrupto del mandato de la Unidad Popular que dio paso al régimen castrense, no

permite establecer mayores proyecciones de estos años de la política habitacional, sólo se puede apuntar que se planteó un ambicioso programa de construcción de viviendas que no guardaba relación con la capacidad real de la industria de la construcción en Chile.

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

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

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

Sin embargo, contrario a lo que postulaba dicha política, los precios de la tierra en Santiago no descendieron. Una mayor disponibilidad de suelo no provocó una disminución de su valor, sino que por el contrario este aumentó debido a los procesos especulativos que ello generó en los terri-

torios liberados por el mercado (SABATINI, 2000:49-80)

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

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

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

Otra de las críticas que ha recibido la política de vivienda de los años noventa y la masificación de las viviendas básicas, tiene que ver con la segregación residencial generada en base a estos conjuntos habitacionales. Gran parte del análisis de los efectos sociales y espaciales de los procesos de localización descritos se han centrado en las externalidades negativas que las soluciones de vivienda básica representan. En este sentido, la ciudad

resultante de dichas políticas se asocia a verdaderos «ghettos» que se caracterizan «por el acelerado proceso de deterioro que experimentan [los conjuntos de vivienda], por insuficiencia de los equipamientos (educación, salud, vigilancia) y la inexistencia y abandono de sus áreas verdes, la inseguridad de sus calles y espacios baldíos» (DUCCI, 1997:106).

A su vez el carácter mínimo de las soluciones, en cuanto a tamaño construido y predial, justamente no permite adecuar la vivienda a la evolución del ciclo de vida familiar, ni acomodar dicha unidad para acoger adecuadamente a otros miembros de la familia. La imposibilidad de ampliar el espacio inicial de la vivienda, junto a la calidad del diseño y la construcción también juegan en contra de la evaluación de las políticas en cuestión. Dichas externalidades han sido catalogadas por algunos autores como «el lado oscuro de la política de vivienda en Chile» (DUCCI, 1997), la que más allá de solucionar el problema del alojamiento ha impactado negativamente en la calidad de vida de los beneficiarios, al localizarse en la periferia y al estar construida con materiales de bajo costo es una vivienda de rápido deterioro.

En relación con los efectos que provoca a la acumulación territorial de las soluciones de vivienda social en contados lugares de la ciudad, algunos estudios señalan que ello hace «más maligna» la segregación social potenciando la desintegración de los vínculos familiares y personales que se establecen en una comunidad de vecinos. Precisamente los pobres logran muchas veces acceder a las soluciones de vivienda social básica, sin embargo en estos conjuntos habitacionales reinaría una situación de desintegración social y una “subcultura” de la desesperanza (SABATINI, CÁCERES y CERDA, 2001:21-42).

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

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

La reformulación de la Ley Construcción y Urbanización en 1953, vino a complementar lo dispuesto por la reestructuración del Ministerio de Obras Públicas, en relación con el Plan Nacional de Viviendas y los instrumentos de planificación territorial en sus distintas escalas. La forma de normar el crecimiento de las ciudades en Chile se había establecido hacia el año 1931, con los denominados «Planos Oficiales de Urbanización» o también llamados «Planos Reguladores». Esta última denominación sería asumida por la nueva normativa de regulación urbana de 1953, la que estableció dos