ANÁLISIS

TRABAJO Y JUSTICIA SOCIAL

NUEVO PACTO URBANO Y VIVIENDA DIGNA

Diciembre de 2021

Este ciclo buscó refrescar la mirada del problema de la ciudad y la vivienda en un Chile en transformación. La primera parte resume la contribución de Miguel Lawner, en un recorrido histórico y crítico sobre los procesos que dieron forma a nuestras ciudades.

La segunda parte se centró en la memoria, democracia y ciudad. La tercera, revisó experiencias internacionales de política habitacional. Y la última, reunió a alcaldes para hablar de los desafíos de ciudad.

Este documento busca aportar con ideas para un nuevo pacto urbano, desde experiencias comparadas, aprendizajes recientes en Chile y los anhelos futuros que vienen desde los territorios.

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG

TRABAJO Y JUSTICIA SOCIAL

NUEVO PACTO URBANO Y VIVIENDA DIGNA

Fundación Salvador Allende
Fundación Friedrich Ebert – FES Chile
UKAMAU
Universidad Academia de Urbanismo Cristiano
Centro Producción del Espacio - Universidad de Las Américas
Diciembre de 2021

En cooperación con

FSA FUNDACIÓN SALVADOR ALLENDE

Este trabajo se realizó gracias al apoyo de la oficina en Chile de la Friedrich Ebert Stiftung.

Índice

I INTRODUCCIÓN 4

II LA VIVIENDA: ¿UN DERECHO O UNA MERCANCÍA? 5

Discurso inaugural de Miguel Lawner, Premio Nacional de Arquitectura 2019 5

III MEMORIA, DEMOCRACIA Y CIUDAD 6

IV NUEVA CONSTITUCIÓN, CIUDAD Y TERRITORIO 8

V POLÍTICA HABITACIONAL EN TIEMPOS DE CRISIS PLANETARIA 9

VI NUEVA AGENDA LOCAL DE CIUDAD Y VIVIENDA 11

I

INTRODUCCIÓN

Chile enfrenta un proceso de profundas transformaciones, luego de años de acumulación de malestar social frente a una vida en comunidad donde el rol de las personas ha quedado postergado ante la hegemonía de los mercados. Este malestar se expresó con toda su fuerza en el impresionante estallido social de octubre de 2019, desencadenando un conjunto de cambios en la clase política dirigente, que hoy tiene a la nación discutiendo un nuevo acuerdo social que se reflejará en una nueva Constitución política para la república.

Desde el 18 de octubre del año 2021, las y los constituyentes discuten los contenidos de un nuevo marco constitucional. Para hacer frente a los desafíos que vienen, creemos que la ciudad y la vivienda deben estar en el centro de las nuevas preocupaciones de la política en Chile, con el fin de resolver un lastre social definido por un déficit estructural de viviendas, el excesivo protagonismo de los mercados y las falencias del sistema subsidiario, como el modelo que el Estado ha abrazado para tratar de resolver estos problemas.

Por otro lado, también enfrentamos nuevos significados: las relaciones sociales en Chile cambiaron con el estallido social y con ello, la ciudad, en tanto resultado de dichas relaciones sociales, elaborará nuevos significantes y significados.

Chile se redefine en busca de dignidad y justicia, lo que tendrá consecuencias materiales que serán evidentes en el espacio urbano.

Buscando recoger estas discusiones, entre septiembre y octubre de 2021 se llevó a cabo un ciclo de conversaciones de primavera titulado Nuevo pacto urbano y vivienda digna.

El nuevo pacto urbano se está gestando en la impugnación de los simbolismos y espacios de nuestras ciudades, a la vez que el orden urbano deviene obsoleto y la displicencia con la memoria se torna inaceptable.

La vivienda comienza a entenderse como un espacio de dignidad y un derecho inalienable por el cual luchar. El nuevo pacto urbano y la vivienda digna son destinos ineludibles para una nación que renace después de un período de introspección coincidente con el encierro masivo de la población debido a la pandemia del nuevo coronavirus. Tan mortal y reflexiva, esta pandemia supuso un aliciente para cambios urgentes, situando en el centro un rol fundamental de lo público, iluminando las fracturas de la desigualdad y revelando cómo una ciudad desigual se convierte en una amenaza sanitaria.

Han pasado más de 50 años desde la formación de la Unidad Popular que llevó al poder el proyecto transformador encabezado por Salvador Allende y hoy la sociedad chilena enfrenta nuevas transformaciones que, paradójicamente, rescatan discusiones que fueron congeladas por la era dictatorial y el neoliberalismo. Hoy corresponde revivir algunas preguntas que, no por añejas, dejan de estar pendientes.

Esta publicación surge conversaciones que buscaron refrescar la mirada del problema de la ciudad y la vivienda en un Chile en transformación. Para comenzar, la primera parte se inicia con la contribución de un arquitecto fundamental, Miguel Lawner, ex-Director de la Corporación de Mejoramiento Urbano de la Unidad Popular (Cormu) y Premio Nacional de Arquitectura del año 2019 quien, con su vasta experiencia y vigencia en materia de política habitacional, nos llevó por un recorrido histórico y crítico sobre los procesos que fueron dando forma a nuestras ciudades.

Una segunda conversación se centró en la memoria, democracia y ciudad, instancia organizada por la destacada académica de la Universidad de Michigan y experta en memoria urbana, Valentina Rozas Krause, quien convocó a figuras prominentes en la materia para reflexionar sobre la importancia que tiene para el futuro que quienes piensen la ciudad entiendan los hechos del pasado como algo vivo.

La tercera parte registra la mesa titulada Nueva Constitución, ciudad y territorio, moderada por la lideresa social y vocera de Ukamau, Doris González, quien convocó a dos constituyentes para conversar sobre la ciudad en la nueva Constitución. Esta instancia se centró en revisar experiencias internacionales de política habitacional con académicos convocados por el urbanista Francisco Vergara Perucich. La última mesa fue convocada por los profesores Genaro Cuadros y Carlos Aguirre, quienes reunieron a diferentes alcaldes para hablar de los desafíos de ciudad.

Este ciclo fue posible gracias a la Fundación Salvador Allende, en conjunto con la Fundación Friedrich Ebert, Ukamau, la Universidad Academia de Humanismo Cristiano y el Centro Producción del Espacio de la Universidad de Las Américas. Este documento es una síntesis del evento, que busca aportar con ideas para un nuevo pacto urbano que surge desde experiencias comparadas, de los aprendizajes recientes para el caso chileno y de los anhelos futuros, que surgen desde los territorios.

II

LA VIVIENDA: ¿UN DERECHO O UNA MERCANCÍA?

DISCURSO INAUGURAL DE MIGUEL LAWNER, PREMIO NACIONAL DE ARQUITECTURA 2019

Estas conversaciones comenzaron con una apertura magistral del Premio Nacional de Arquitectura 2019 y ex-Director de la Corporación de Mejoramiento Urbano de la Unidad Popular (Cormu), el arquitecto Miguel Lawner.

En una breve síntesis de la exposición de Lawner (que tendrá su versión extendida en otra publicación), destacan algunas ideas que resultan clave para el futuro de la nación, en materia de vivienda y ciudad. Especialmente, considerando el veloz incremento de familias en tomas de terreno, campamentos o incluso en carpas en diferentes espacios públicos de nuestro territorio. Lawner llama a recuperar la histórica tradición de un Estado fuerte capaz de liderar procesos de producción de vivienda con interés social, proceso en el cual participaron no solo gobiernos con visión de Estado, sino destacados profesionales que hasta el día de hoy son considerados como grandes exponentes de la disciplina arquitectónica y urbanística de nuestra historia urbana.

Lawner subrayó que todos los gobiernos que se sucedieron a lo largo del siglo XX, hasta el golpe militar, entregaron al Estado la responsabilidad de producir viviendas sociales. El Estado adquiría los terrenos para obras de interés público y los departamentos técnicos elaboraban los proyectos. El rol privado se ceñía principalmente a la construcción de los proyectos previamente diseñados por las entidades públicas. Las instituciones financieras no participaban de estos procesos productivos.

Con la Cormu, la Unidad Popular pudo adquirir seis mil hectáreas de suelo urbano para proyectos del sector público, y otras dos mil para obras del sector privado, en 1971. Los mil días de Allende brillaron por la cantidad y calidad de producción de ciudad. Se puso fin a la especulación con el suelo urbano para poner la tierra a disposición de quienes postulaban a una vivienda, sin importar su nivel de ingreso y buscando las mejores localizaciones. También se hicieron significativos mejoramientos a espacios públicos y populares, como la recuperación del Parque O'Higgins, 16 balnearios populares y el muy conocido caso del edificio de la UNCTAD 3, entre muchos otros. De modo adicional, se construyeron 158 mil unidades de vivienda de material sólido y con amplios espacios, bien equipadas y bien localizadas. Hasta el día de hoy, esos conjuntos preservan una calidad incomparable respecto a lo que se hizo después, a pesar de los numerosos obstáculos que enfrentó el gobierno de la Unidad Popular.

La dictadura convirtió la vivienda en una mercancía y el subsidio se instaló como el principal vínculo entre el Estado y la producción de vivienda. Las políticas de vivienda y desarrollo urbano en la década de 1990 y los primeros años del siglo XXI mantuvieron los lineamientos dictados por Pinochet. Existe un conjunto de propuestas que plantea Lawner, que serán publicadas de forma complementaria a este texto. Sin embargo, al final de la inauguración, Lawner compartió una reflexión optimista sobre el proceso constituyente que experimenta Chile:

> Abrigamos la certeza de que seremos capaces de construir un país donde la salud, la educación y la vivienda serán un derecho claramente consagrado en nuestra Constitución, y debidamente garantizados por la ley. El régimen previsional concederá pensiones dignas para todos. Aseguraremos el debido respeto a nuestros valores ambientales y a nuestro patrimonio material e inmaterial. Los derechos humanos serán estrictamente respetados en todo orden de actividades y la economía procurará el bien común por encima de cualquier otro interés.

III

MEMORIA, DEMOCRACIA Y CIUDAD

Este panel buscaba pensar la memoria de cara a la nueva Constitución, como también en las transformaciones de los últimos años en Chile. La nación se enfrenta a un momento de memoria épica que comienza a construir nuevas narrativas para el futuro, en un punto en que los derechos humanos vuelven a ser relativizados por un sector de la población, en pleno proceso de revuelta social que tiene mucho de memoria colectiva y nostalgia de procesos mutilados por la dictadura. En resguardar la memoria y en luchar por su representación en la ciudad han participado muchas personas que, paradójicamente, no siempre son recordados, cuando se habla de la Unidad Popular. Muchas de estas personas registran en la ciudad la memoria con diferentes técnicas, pero no ha sido fácil, no se ha hecho fácil. Esta mesa busca, precisamente, recordar la importancia de estas luchas para el Chile que viene.

Loreto López, Doctora en Ciencias Sociales y Antropología Social de la Universidad de Chile realizó la exposición titulada Toda lucha reclama su memoria: disputas por la conducción del recuerdo en el Chile de la revuelta social, en la cual se presenta la importancia de la academia en impugnar la memoria y su valor para el presente y futuro, mientras se desarrolla un proceso de lucha por el pasado. Para ello, los movimientos sociales ofrecen memorias públicas sobre las transformaciones neoliberales de la dictadura, que luego se consolidaron en la transición. Aparece un desacato a la memoria nacional que pretende tumbar los monumentos que elogian la violencia colonial o republicana. Los referentes de esta resistencia se reflejan en las víctimas del pueblo mapuche en la lucha contra el Estado y esto se vio representado en la investidura de monumentos con elementos alusivos a esta resistencia en las calles durante la revuelta (y antes de la revuelta, también).

Por otro lado, la disputa se refleja en los ataques que sufrieron espacios de la memoria de la dictadura y también los lugares que atacan a nuevas víctimas del Estado. El triunfo de la Unidad Popular medio siglo atrás se constituye como una memoria épica, que rompe con un importante periodo de silencio y arrepentimiento. Resurge la obra de la Unidad Popular con el orgullo y la nostalgia de la épica que fue y que puede volver a ser. Ya no hay vergüenza por la UP; se redescubre su programa. La ciudad representa estos cambios y la ciudadanía que ha disputado la ciudad después de la revuelta exige rediscutir los símbolos comunes de la memoria.

Sebastián Troncoso, padre de Emilia e Ismael, arquitecto y Master en Producción de Diseño Urbano para el Desarrollo por la University College de Londres, realizó la presentación titulada El Estado como actor en los procesos de memoria, a partir de su experiencia como funcionario estatal en la Subsecretaría de Derechos Humanos y como actor desde el mundo de la memoria de la dictadura.

El problema surge desde una institucionalidad diseñada para un proceso de transición democrática que ha quedado obsoleta, actuando como financista de proceso de forma insuficiente y estando ausente en el acompañamiento e involucramiento en la memoria. Las nuevas violaciones sistemáticas a los derechos humanos son un reflejo de esta obsolescencia, como también de un Estado incapaz de integrar estos procesos de memorialización a una institucionalidad.

Otro de los síntomas de esta obsolescencia se advierte en una mirada hegemónica de la memoria, como si no hubiese múltiples memorias en que se inhiben otras miradas para privilegiar una memoria oficial, impermeable. El estallido social es un desborde por esta impermeabilidad de la memoria desde la mirada hegemónica y también porque la participación no es efectiva. La falta de diálogo en materia de memoria urbana y la desconfianza entre las personas propende a una falta de cultura democrática que está institucionalizada. Se sugiere que se implemente un plan nacional de memoria que se acompañe de una ley de sitios de memoria, que a su vez conlleve un rediseño institucional con una contraloría social que haga seguimiento de sus avances, asegurando el codiseño de políticas públicas en procesos de participación efectiva. El espacio común, la ciudad en su centralidad, debe realizar una evaluación radical de cómo aparecen sus símbolos de memoria colectiva.

Cath Collins, Doctora en Política Latinoamericana por la Universidad de Londres, presentó Belfast-Santiago Salvador Allende Memorial Mural, en base a reflexiones sobre el muralismo de Heri Tapia y Danny Deveny para un proyecto de los 40 años del golpe inaugurado el 11 de septiembre de 2013. Este fue un proyecto binacional entre Irlanda del Norte y Chile, combinando elementos de la mitología irlandesa con aspectos latinoamericanos.

El mural se divide en dos: a la izquierda aparecen los trabajadores y símbolos del proyecto que impulsa a la Unidad Popular. Al centro, el rostro de Allende dando un discurso.

A la derecha, el presente que avanza con nuevas nociones aunque preservando las esperanzas del pasado. Allende mira hacia el futuro, hacia el porvenir.

El diseño de este mural fue cambiando a medida que se discutían algunos de sus símbolos. Por ejemplo, en el diseño final la bandera chilena se reemplaza por símbolos del paisaje, como las araucarias, con el propósito de aumentar la representatividad que pueda generar la obra, integrando símbolos que propendan a la universalidad más que a símbolos que en futuro pueden cambiar, como las banderas. Otro aspecto interesante del diseño es que hacia la derecha puede observarse un par de viviendas precarias, como un desafío aún pendiente.

Los murales no son idénticos entre el de Chile y Belfast, dado que la interpretación del diseño cambia entre ambos artistas como resultado de lo dinámico de la memoria y la valoración de símbolos. Mucha gente que pasaba por el lugar participó del pintado y montaje del mural. Su inauguración, el 11 de septiembre de 2013, generó una reacción colectiva espontánea donde participó mucha gente, que trajo velas, convirtiendo la inauguración en un momento de memoria viva.

La última presentación fue de Carolina Aguilera, Doctora en Arquitectura y Estudios Urbanos de la Pontificia Universidad Católica de Chile, y Manuela Badilla Rajevic, Doctora en Sociología de The New School for Social Resarch, quienes presentaron El estallido social en Chile: un catalizador de la demonumentalización de la memoria oficial en Concepción y Valdivia.

El estallido social se acompañó de eventos dramáticos con algunos monumentos, en cuanto operación casi teatral de las intervenciones. Esto es considerado como una especie de movimiento monumental, en el cual más de cuatrocientos monumentos sufrieron alteraciones ya sea por destrucción o remoción de los monumentos hasta el desmembramiento, quema o intervención con *stickers,* lo que, en general, afectó a la memoria hegemónica representada en monumentos de hombres de la élite, del mundo militar o de la política o de la cultura, al igual que algunas alteraciones a memoriales de derechos humanos.

En la ciudad de Concepción, se estudió el empalamiento de la estatua de Pedro de Valdivia en la Plaza de la Independencia el 29 de octubre de 2019, quedando el busto empalado a los pies de la estatua de Lautaro. Estas intervenciones, no obstante, se realizaron en un ambiente de celebración. En Valdivia, el 4 de noviembre de 2019 se extrajo el busto de Pedro de Valdivia y fue colgado en el puente Valdivia sobre el río Valdivia en lo que se denominó como "la paradoja de Valdivia".

A diferencia de Concepción, la ciudad de Valdivia no cuenta con muchas referencias a la identidad mapuche sino que existe un particular énfasis en los colonizadores del siglo XIX, por lo que el significado de este colgamiento del busto de Valdivia posee un significado no de celebración, como en Concepción, sino de reemplazo de símbolos en curso, cuestionando los silencios coloniales que constituyen narrativas de los abusos históricos contra los pueblos originarios, lo que se vincula con los abusos actuales en vivienda, educación, pensiones y salud.

También hubo alteración a los monumentos de los derechos humanos, aunque no como festividades sino como ataques a las víctimas que recuerdan dichos memoriales, dando cuenta de conflictos en la memoria que no han sido resueltos y que la ciudad sigue registrando después del estallido social.

IV

NUEVA CONSTITUCIÓN, CIUDAD Y TERRITORIO

Al momento de realizar este ciclo de conversaciones de primavera, Chile redacta una nueva Constitución. En este proceso esencial para el futuro, la ciudad y los territorios con sus comunidades son claves para este nuevo pacto social. Es por esta razón que se organizó esta mesa en que se convocó a dos constituyentes a entregar su mirada sobre la ciudad y los territorios en el nuevo pacto en desarrollo. Existen muchas esperanzas puestas en esta Convención Constitucional, que fue impulsada y es apoyada por muchos movimientos de bases, clamando por mejorar los vasos comunicantes entre los territorios y la política pública. La propiedad como única forma de resolver el problema de la vivienda merece una discusión en profundidad.

Tomás Laibe es cientista político y constituyente por el distrito 27 de Aysén, Río Ibáñez, Coyhaique, Chile Chico, Cisnes, Cochrane, Guaitecas, Lago Verde, O'Higgins y Tortel, como parte del Colectivo Feminista. Se ha ido armando un discurso y una conciencia social de lo fundamental que es la ciudad para reducir la desigualdad y poder avanzar hacia una sociedad de derechos. Los problemas que desencadenan el estallido social tienen una raíz en los conflictos urbanos y territoriales. También existen claros efectos de un Estado subsidiario en la vivienda que han profundizado la segregación, reforzando la urgencia que en un nuevo pacto se discutan estos aspectos.

El derecho a la vivienda digna y la ciudad es una parte clave de la discusión constituyente en curso, una discusión que va más allá del techo, para abarcar también a la forma en que se forja la comunidad en un entorno que contribuye a producir un hogar. En esto será clave abordar materias de suelo y derecho de propiedad para configurar una discusión amplia e incidente sobre ciudades y territorios. Se ha hablado de avanzar hacia un Estado social democrático de derechos, lo que tendrá efectos espacialmente visibles. Una política habitacional de *vouchers*, centrada en un mercado que provee soluciones de vivienda es por completo insuficiente. En esta línea, la descentralización de las decisiones y las competencias resultan clave para reordenar y definir una nueva forma del Estado donde las regiones y los territorios tengan poder efectivo para distribuir poder y capacidades.

La plurinacionalidad constituye otro aspecto clave para discutir cómo pensamos la tierra desde la mirada de los pueblos originarios, que dista mucho del modo actual en que el Estado entiende esta relación entre la gente y el suelo. El derecho de propiedad y la función social de la propiedad para proyectos de interés público es una discusión inevitable, donde lo común tenga prioridad en busca de concretar los anhelos de las personas para llevar adelante sus proyectos de vida.

Fernando Atria es abogado y constituyente por el distrito 10, que comprende Santiago, Ñuñoa, Providencia, Macul, San Joaquín y La Granja, por Fuerza Común y por el Frente Amplio. La vivienda y su complejidad es clave en la nueva Constitución de cara a entenderla como un conjunto que integra también la ciudad y el territorio. La vivienda representa una esfera en la cual el daño causado por modelo neoliberal afecta en gran medida la vida cotidiana de las personas, aunque no siempre se visibilice con la misma intensidad que en el caso de educación o seguridad social.

La recuperación de la ciudad desde las políticas neoliberales que redujeron únicamente a soluciones habitacionales para individuos donde lo social desapareció será un proceso lento, dado que el espacio se produce lentamente, así como también las transformaciones de la ciudad y los territorios. La vivienda es un derecho social y como tal deberá aparecer en la nueva Constitución.

Es importante en materia de derechos sociales advertir cuándo aparece en Chile de forma constituyente. La primera vez que se incorporó fue en 1970 en una reforma a la constitución de 1925, que recoge lo señalado en el artículo 3 de la constitución italiana, para indicar que el Estado tiene el deber de remover los obstáculos que impidan de hecho la libertad y la igualdad. Es decir, no bastará con la norma si no se exige al Estado que esto se lleve a cabo en la práctica. El Estado neoliberal se desentiende de esas prácticas sociales, ajustándose a los mínimos para cumplir con la norma, pero en los hechos resulta insuficiente.

La política de vivienda no puede restringirse a la unidad de vivienda, sino que debe ampliarse a la ciudad de una forma integral en que el Estado entiende su deber de una manera distinta, superando los obstáculos que han surgido desde el Estado neoliberal. La forma en que el Estado comprenda su función social deberá implicar transformaciones que promuevan la libertad y la igualdad a partir de una preocupación prioritaria por la dimensión pública y del interés común.

V

POLÍTICA HABITACIONAL EN TIEMPOS DE CRISIS PLANETARIA

Entre 2019 y 2021, los campamentos aumentaron en un 75% y, al momento de redactar este texto, se calcula que cerca de 90.000 hogares viven en asentamientos informales en distintos territorios de Chile. Por otro lado, desde el año 1998 que el déficit de vivienda se mantiene cercano a las 400.000 unidades a pesar de que durante ese mismo periodo se han producido cerca de tres millones de viviendas. El mercado inmobiliario, como principal regente de los procesos de asignación de vivienda, no logra repartir en equidad y la pandemia ha develado cómo esta deficiencia se ha vuelto una amenaza para la salud pública. La segregación residencial, la fragmentación de la ciudad y el régimen mercantil no resisten más en un Chile que se transforma. Esta mesa buscó avanzar en algunas soluciones plausibles. Tal como lo señalara Simone Reperger en su apertura, asegurar el acceso a una vivienda digna para todos es un desafío mundial y el proceso constituyente genera esperanza de que en Chile se puedan lograr avances significativos. Para esta mesa se convocó a expertas desde diferentes realidades, quienes expusieron sus experiencias.

La doctora Marta Solanas expuso la presentación titulada Producción social del hábitat: Medio siglo de cooperativismo de vivienda en Uruguay (1965-2015), donde las cooperativas de vivienda son entendidas como un sistema de producción social del hábitat en base a la autogestión de barrios. Este modelo presenta la novedad de no enfocarse en la propiedad individual sino en la propiedad colectiva de espacios habitacionales. Las cooperativas de vivienda en Uruguay se definen por algunos principios claros:

a) Son asociaciones autónomas de personas que se agrupan para proveerse de alojamiento, espacios colectivos y servicios complementarios. Tienden a ser organizaciones de usuarios en tanto uso y goce, más que organizaciones de propietarios.

b) Se basan en la ayuda mutua y el ahorro previo, con asistencia estatal pero organización comunitaria.

c) Cuentan con hasta un 85% de financiamiento estatal; el restante 15% puede ser la mano de obra de quienes forman parte de la cooperativa. El Fondo Nacional de Vivienda capitaliza el Banco Hipotecario del Uruguay para el que el Estado entrega un préstamo para el 85% del valor del proyecto contra 25 a 30 años de cuotas reajustables.

d) Tienen una modalidad de propiedad colectiva y a nivel nacional se organizan como federaciones que aglutinan, forman y producen incidencia política sobre el modelo habitacional. Dentro de sus roles, está la transferencia de experiencias a otros países.

e) Su orgánica comprende una asamblea compuesta por un consejo directivo y comisiones específicas.

f) El acceso al suelo puede ser provisto por las carteras de tierra y suelo del Estado, aunque en estos casos el valor del suelo se fija en base a una tasación por la entidad pública.

g) Cuentan con asesoramiento por parte de los institutos de asistencia técnica, que son equipos de trabajo o cooperativas de trabajo multidisciplinario sin fines de lucro, integrando trabajadores sociales, arquitectos, ingenieros, abogados y economistas, como base. Los honorarios de estas cooperativas rondan el 7% del total de crédito que otorga el Estado.

La doctora Corinna Hölzl-Verwiebe presentó Berlín y vivienda pública, a partir del referéndum no vinculante en que la ciudad de Berlín votó a favor de expropiar viviendas a grandes corporaciones inmobiliarias. El resultado de este referéndum fue que un 56.4% aprobó expropiar cerca de 243 mil viviendas para arriendo en un proceso iniciado en 2012 conocido como *desfinancierización*. En esta ciudad, un 85% del mercado de la vivienda es mediante arriendo, donde el crecimiento demográfico y variación en la tipología de los hogares ha generado una necesidad por nueva oferta. No obstante, la política habitacional descansó en el mercado y un proceso de privatización después de la caída del muro de Berlín, ante lo cual los precios comenzaron a aumentar, acumulando un 70% de aumento entre 2004 y 2017 (en Chile, el aumento fue cercano al 84% para un periodo similar). En 2021, la industria financiera contaba con un 21% del parque de viviendas en arriendo mientras el Estado solo conservaba un 19%.

El referéndum se desarrolla luego de un plan de reorientación de política habitacional que no logró el éxito esperado. La reorientación de la vivienda pública en Berlín se basó en algunas estrategias clave:

1. Producción de vivienda nueva a una tasa de 6000 viviendas anuales con un 50% de ellas en modalidad de arriendo controlado.
2. Control sobre los fines de lucro de la industria inmobiliaria.
3. Regulación del precio del arriendo, protección de arrendatarios y reducción de desalojos.
4. Fomento de la organización política de asociaciones de inquilinos.
5. Se prohibió entre 2021 y 2025 convertir viviendas destinadas al arriendo a viviendas en propiedad, para evitar el cambio de propietarios.

Se observa que una transformación de política habitacional local es insuficiente frente a la financierización, y que se necesita una regulación a escala nacional, con instrumentos que fortalezcan a los gobiernos locales y nacionales para asegurar el acceso a una vivienda adecuada. A esto se agrega un modelo de gobernanza participativo vinculante entre las asociaciones de ciudadanos y los gobiernos locales para proteger la vivienda de la especulación.

El doctor Javier Gil hizo una presentación sobre fondos buitre y financierización en España, ilustrando la crisis de la vivienda en ese país producto de la burbuja inmobiliaria de 2008 y la alta dependencia del mercado financiero. En los ocho años previos a esa crisis, España había construido el 20% del total de parque de vivienda, el precio del suelo se había cuatriplicado y el precio de la vivienda había crecido un 123%.

La crisis actual de la vivienda en España no se relaciona con la escasez, sino con la propiedad bancaria de la vivienda, generándose un conflicto entre el bien común del acceso a la vivienda y el interés de los bancos. En parte, la burbuja inmobiliaria al reventar creó una gran crisis de deudores y las entidades bancarias se apropiaron de muchas viviendas de personas que no pudieron seguir pagando los créditos hipotecarios. Estos grandes volúmenes de vivienda fueron vendidos por bancos a otro tipo de instituciones y personas que refugian sus capitales en inmuebles. A esto se agrega también un aparato político ideológico que establece una aludida pureza de la ley de oferta y demanda, donde se plantea que la intervención en ese ciclo puede generar una gran crisis, tesis con escasa evidencia que pueda respaldarla; tan escasa, que es excepcional. El precio de la vivienda no es como un fenómeno meteorológico donde no se puede hacer nada si los modelos climatológicos dicen que va a llover. Detrás del precio de la vivienda existen leyes, políticas monetarias, decisiones conscientes de quienes fijan dichos precios desde diversas instancias y, a diferencia de la lluvia, efectivamente se puede hacer algo para cambiar algo que algunos quieren hacer creer que es inevitable.

En una muy breve síntesis, el caso español nos enseña que cuando se hunde el mercado inmobiliario, comienzan las expulsiones masivas de hogares (desahucios), los bancos comienzan a acumular vivienda desahuciada y, ante la amenaza de la insolvencia, el gobierno español los rescata con dineros públicos. Sin embargo, aún había que hacer algo con toda la vivienda en poder los bancos y con ello aparecen los fondos buitres: entidades internacionales financieras que se dedicaron a la adquisición de viviendas. Un actor clave en España fue el grupo Blackstone, primer propietario de vivienda del país, y también Goldman Sachs, Cerberus y Lone Star, entre varios. A medida que recrudecen los desahucios y la crisis de la vivienda, el Estado les entrega facilidades a estos grupos financieros internacionales, incluyendo la reducción de derechos de arrendatarios. Muchos de estos fondos buitre adquieren viviendas por precios inferiores a los costos de construcción, compradas directamente a los ayuntamientos de algunas ciudades y de los mismos bancos. Las crisis de vivienda constituyen un terreno fértil para este tipo de fondos, que terminan por perjudicar la seguridad en la tenencia de vivienda y su asequibilidad.

Ante esta amenaza global, una de las pocas herramientas disponibles para combatir estas prácticas es la organización ciudadana y la desobediencia civil. Si el Estado no fue capaz de desarrollar soluciones aptas para defender a la ciudadanía, serán las personas quienes se organizarán para defenderse de tener un acceso al hábitat.

VI

NUEVA AGENDA LOCAL DE CIUDAD Y VIVIENDA

Este panel buscaba trasladar la mirada desde los territorios locales hacia el problema de la ciudad y la vivienda, recogiendo testimonios de diferentes alcaldes. La apertura fue realizada por Marcela Ahumada, Directora de la Fundación Salvador Allende, quien enfatizó la importancia de conocer la realidad desde las autoridades locales.

La mesa fue coordinada por el Director de la carrera de Arquitectura de la Universidad Academia de Humanismo Cristiano y Director de la Fundación Salvador Allende, Genaro Cuadros, junto con el Director de la Escuela de Construcción de la Universidad de Las Américas y Doctor en Gestión Urbana, Carlos Aguirre.

La pregunta de apertura buscaba relacionar los gobiernos locales con la nueva Constitución en el marco de mejorar la calidad de vida en nuestras ciudades.

La primera alocución la realizó la alcaldesa de Quinta Normal, Karina Delfino, quien, al ser vecina de la comuna desde hace años, ha sido testigo del cambio espacial de los barrios por la irrupción de nuevos proyectos inmobiliarios, como el caso del barrio de la Gruta de Lourdes. Estas espacialidades son representaciones de un neoliberalismo extremo, con un Estado reducido e incapaz de asegurar que personas sin vivienda puedan acceder al mercado, lo que va acumulando desigualdad, fenómeno también visible en infraestructuras educativas. A pesar de la centralidad de la comuna, durante años, estos problemas no han sido subsanados. Entonces, Quinta Normal enfrenta la contradicción de contar con mucho desarrollo inmobiliario, pero muy bajo desarrollo en infraestructuras educativas y de salud. La vivienda debe dejar de ser un bien de consumo para avanzar hacia un derecho social básico, para lo cual los municipios son clave para organizar los comités de vivienda y catastrar suelos públicos donde construir vivienda digna.

La presentación de Daniel Jadue, alcalde de Recoleta, se basa en la experiencia de años como alcalde con muy interesantes ejemplos de implementaciones dentro de los marcos permitidos por la legislación y normativa neoliberal imperante.

Para Jadue, es mejor hablar del derecho a vivir dignamente más que del derecho a la vivienda, entendiendo que la vivienda es parte de un sistema que permite (o no) la dignidad, pero no por sí sola sino en compañía de otras variables. En esto es clave la provisión de servicios básicos tales como librerías, ópticas, farmacias, boxes de salud barrial, escuelas abiertas a la comunidad, además de pensar una ciudad que contribuye a reducir la huella de carbono con servicios que queden más cerca de la casa, exijan menos movilización y menos tiempo de viajes. En esto, es fundamental pensar en el acceso al suelo, por lo que Recoleta destina 2% del presupuesto a la compra y producción de un banco de suelo comunal. Existe un importante énfasis en el acompañamiento de los vecinos, tanto en la gestión, diseño y mantención de los proyectos de vivienda y barriales. El modelo de arriendo protegido permite, por ejemplo, que el gasto de los hogares no supere el 25% del ingreso, conservando mayor liquidez que, además, en el caso de la Inmobiliaria Popular, se acompaña de un conjunto de servicios a 15 minutos caminando, generando un cambio significativo en el bienestar de los vecinos.

Es fundamental que las comunas dejen de depender de la buena calidad urbana disponible en municipios de altos ingresos, para avanzar a un estado en que todas las comunas, independiente de su configuración socioeconómica, cuenten con una calidad urbana similar.

La alcaldesa de Valdivia, Carla Amtmann, plantea el problema de la concentración de población en pocas áreas del territorio. Para Amtmann, es fundamental avanzar en repensar las lógicas de propiedad del suelo para recién comenzar a pensar en el derecho a la ciudad. En esto, también hay problemas que deben mirarse en la forma que se explotan los territorios entre las ciudades, los espacios rurales que son parcelados para desarrollar proyectos inmobiliarios, lo que atenta contra los espacios naturales, reventando zonas urbanas que demandan urbanización. Detrás de todo este problema encontramos la ausencia de planificación y de municipios que son administraciones y no gobiernos locales, que es lo que debiera comenzar a ser la nueva figura a futuro. Actualmente, se está produciendo una descentralización de población en segundas viviendas, mientras mucha gente ni siquiera tiene acceso a su primera vivienda aún. Debe producirse una desconcentración poblacional, pero con planificación y bajo una perspectiva de sostenibilidad, ya que con los instrumentos actuales es muy difícil.

Para el alcalde de Renca, Claudio Castro, la ciudadanía se ejerce en un espacio físico desde donde ocurra la integración social. Pero la ciudad ofrece oportunidades más ventajosas en algunas áreas de la ciudad en relación a otras, lo que es un síntoma de una desigualdad que implica que un futuro mejor está en otras comunas. Indudablemente, esto debe cambiar: todos los territorios deben tener las condiciones para garantizar oportunidades en cualquier lugar, avanzando hacia reducir la desigualdad. Esto se ve fuertemente reflejado en la distribución de recursos fiscales para mejorar el espacio ciudadano de cada comuna. La desigualdad, que origina el estallido social, también necesita que se enfrente en la ciudad, trayendo oportunidades a las comunas. Para esto, un paso inicial es la regulación comunal identificando subcentros a potenciar, además de entender desde la regulación la importancia de pensar la ciudad frente al cambio climático, en la carrera hacia las cero emisiones. En esta línea, puede señalarse que Renca contará con la llegada del metro y de un tren desde Batuco, además de una infraestructura de un túnel. Todo esto implica grandes niveles de inversión fiscal, pero sin articulación con el gobierno local. La plusvalía generada por estos proyectos será captada por privados y eso es un problema que se puede resolver desde la política pública.

En materia de vivienda, se destaca la oportunidad que representan los lotes 9x18 en el desarrollo de microcondominios de hasta tres pisos de altura en estos terrenos de 162 m2 que permiten radicar a las familias en los mismos barrios con las mismas redes que tienen donde viven actualmente.

Finalmente, expuso la alcaldesa de Ñuñoa, Emilia Ríos, quien puso énfasis en la desplanificación intencionada, permitiendo alturas libres de construcción en su comuna, lo que fomentó el desarrollo en barrios con mayor desarrollo económico en un inicio (y donde se construyó con mejor calidad) para dejar para el final la explotación las zonas de menores ingresos de la comuna. Es decir, incluso dentro del mismo espacio territorial de una comuna se producen estas diferenciaciones, lo que empuja a las autoridades municipales a liderar procesos de resistencia que estresan los barrios. El sector inmobiliario es un poder económico importante en Chile, que se ha vinculado con el mercado financiero, configurando una nueva lógica donde la vivienda ya no se usa para vivir, sino para arrendar. Esto dificulta el desarrollo de barrios en comunidad bajo un modelo centrado en la propiedad y la individualidad. En Ñuñoa, por ejemplo, se han construido muchas estaciones de metro pero esto no ha contribuido a reducir el déficit de vivienda de la comuna antes de su llegada. Es necesario avanzar en la recuperación de suelos para recuperar la ciudad. En Ñuñoa intentamos crear incentivos normativos para las inmobiliarias a la hora de producir vivienda social para proyectos nuevos, pero no se pudo implementar.

Las presentaciones de las autoridades municipales fueron comentadas por Javiera Martínez, del comando del candidato presidencial Gabriel Boric, y Daniel Hojman, jefe programático de la precandidata Paula Narváez. Hojman hizo énfasis en la importancia de avanzar hacia una ciudad justa considerando las abismales diferencias existentes entre los diversos territorios, haciendo hincapié en repensar el rol del Estado con el fin de articular propuestas factibles de implementar para ir resolviendo trabas. Planteó, además, la importancia de coordinar medidas que surjan de relaciones productivas entre los gobiernos locales, empresas y universidades.

Con tres focos principales en feminismo, sustentabilidad y descentralización, Martínez plantea que en materia de vivienda se avanzará en estrategias para resolver el déficit habitacional desde lo cualitativo y cuantitativo, revisando las atribuciones de municipios y fomentando la organización de bases.

Las conversaciones y reflexiones de esta experiencia quedaron registradas en los canales oficiales de la Fundación Salvador Allende.

AUTORES

Fundación Salvador Allende
Fundación Friedrich Ebert – Chile
UKAMAU
Universidad Academia de Urbanismo Cristiano
Centro Producción del Espacio - Universidad de Las Américas

FICHA TÉCNICA

Fundación Friedrich Ebert en Chile
Hernando de Aguirre 1320 | Providencia | Santiago de Chile

Responsable
Simone Reperger
Representante de FES-Chile

https://chile.fes.de

Edición de contenido:
Arlette Gay
Directora de proyectos FES-Chile

Edición de estilo:
Guillermo Riveros Álvarez

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES.

Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente las de la Friedrich-Ebert-Stiftung {o de la organización para la que trabaja el autor}.

ISBN 978-956-6138-13-6

NUEVO PACTO URBANO Y VIVIENDA DIGNA

Esta publicación surge de conversaciones que buscaron refrescar la mirada del problema de la ciudad y la vivienda en un Chile en transformación. La primera parte se inicia con la contribución de un arquitecto fundamental, Miguel Lawner, ex-Director de la Corporación de Mejoramiento Urbano de la Unidad Popular (Cormu) y Premio Nacional de Arquitectura del año 2019 quien, con su vasta experiencia y vigencia en materia de política habitacional, nos llevó por un recorrido histórico y crítico sobre los procesos que fueron dando forma a nuestras ciudades.

Una segunda conversación se centró en la memoria, democracia y ciudad, instancia organizada para reflexionar sobre la importancia que tiene para el futuro que quienes piensen la ciudad entiendan los hechos del pasado como algo vivo. La tercera parte, titulada Nueva Constitución, ciudad y territorio, se centró en revisar experiencias internacionales de política habitacional. La última mesa reunió a diferentes alcaldes para hablar de los desafíos de ciudad.

Este ciclo fue posible gracias a la Fundación Salvador Allende, en conjunto con la Fundación Friedrich Ebert, Ukamau, la Universidad Academia de Humanismo Cristiano y el Centro Producción del Espacio de la Universidad de Las Américas. Este documento es una síntesis del evento, que busca aportar con ideas para un nuevo pacto urbano que surge desde experiencias comparadas, de los aprendizajes recientes para el caso chileno y de los anhelos futuros, que surgen desde los territorios.

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG