

DIMENSIONES DE UNA POLITICA HABITACIONAL PARA EL SEXENIO 1964-1970

Fernando Kusnetzoff K.

El inminente desenlace de una intensa campaña electoral para la designación del ciudadano que asumirá la conducción política de nuestro país por un nuevo período constitucional, ofrece la oportunidad para bosquejar desde un ángulo universitario una perspectiva general de uno de los temas de mayor trascendencia social y económica, el sempiterno problema habitacional. Y nos parece de conveniencia —toda vez que frente a este expresivo indicador del nivel de vida y aspiraciones nacionales se observa un marcado consenso en su valoración de parte de las corrientes en pugna— ofrecer tal perspectiva de modo de superar la habitual expresión cuantitativa del problema, analizando más bien la multiplicidad de campos, valores y elementos que concurren a la formulación de una política habitacional, si ella se supone encuadrada en un esfuerzo nacional de desarrollo.

Sin embargo, no sería justo desprender de lo anterior la conclusión circunstancial de que la inquietud por la vivienda deriva tan sólo del comentado proceso cívico. Si bien es efectivo que los últimos meses testimonian una abundancia de referencias sobre el tema, preciso es señalar que ello deriva en gran parte del papel protagónico que a la vivienda le asignara desde un comienzo la presente Administración. En efecto, parte importante de los desvelos de ésta a lo largo de más de cinco años, se han condicionado al desarrollo de lo que sus personeros denominaron "Plan Habitacional". Ahora bien, no ha sido por una particular inclinación del Ejecutivo que la vivienda mereciera tal consideración. Se debe ello, en primer término, a la justa observación del imperativo social y moral que un nivel mínimo de vivienda asume en el estado presente de nuestra evolución cívica. Se debe, en segundo término, a la gravedad de un déficit de viviendas acumulado a través de generaciones, herencia singular de incremento persistente y de cuya tendencia no escapa tampoco la Administración que termina. Y se debe, por último, a la presión crecien-

te de dos conspicuos agentes del problema habitacional a lo largo y ancho de esta América morena, vale decir, la elevada tasa de incremento demográfico y el proceso de urbanización galopante, los cuales en el caso chileno para el período que media entre los dos últimos censos de vivienda y población, arrojan para un aumento cercano al 24% de habitantes en cuestión de ocho años —2.56% acumulativo anual—, no menos de dos tercios concentrados en las áreas urbanas de las provincias de Santiago, Valparaíso y Concepción.

Con todo, debe reconocerse —y así lo han señalado con dignidad en diversas intervenciones los candidatos a la Presidencia— el trascendente impulso a la construcción habitacional evidenciado en lo que va corrido de esta década. Paradojalmente, el considerable aumento en el ritmo de producción de viviendas ha tenido por efecto el poner en evidencia y magnificar diversos problemas, yerros e interrogantes derivados de una política masiva de construcción habitacional, lo cual constituye en última instancia un aporte indeliberado del mayor valor que deben recoger y estudiar quienes asuman ahora la vasta tarea de una política habitacional para el sexenio que comienza, frente a la serena esperanza de amplios sectores que aspiran a un techo propio en un ambiente digno, en el breve plazo que media entre dos elecciones presidenciales.

I

ENFOQUE CUANTITATIVO DEL PROBLEMA HABITACIONAL

Si bien se expresó en el párrafo introductorio que en esta oportunidad se apuntaría hacia conceptos y elementos más allá del nivel cuantitativo del problema habitacional, respecto al cual en primera instancia pareciera haber conciencia suficiente respecto a su magnitud, deberemos, sin embargo, detenernos brevemente en esta materia. Y ello, no tanto porque una política de vivienda deberá ineludiblemente fijar sus metas y estrategia a partir de una realidad precisa, lo cual resulta obvio, sino por cuanto resulta desconcertante comprobar fuertes discrepancias en la expresión numérica de tal realidad. Si ello ocurre, se debe no sólo como pudiera creerse, a una intencionada interpretación por los técnicos adscritos a las esferas que en política ubicamos como gobierno y oposición, sino principalmente, a la relativa indeterminación para definir con precisión lo que constituye una vivienda aceptable desde un punto de vista objetivo y compatible con otros índices de nuestro nivel de vida.

Esta dificultad se expresa con claridad a partir del Primer Censo de Vivienda de 1952, y se mantiene desde entonces, proyectando sombras y confusión sobre los diversos estudios publicados en esta materia. Aquel año, el Censo comentado arrojaba para un total de 5.932.995 habitantes, un número de 1.051.075 viviendas unifamiliares. Para saber cuántas de ellas eran inaceptables desde un punto de vista técnico y social, es decir, cuántas constituían déficit o más bien deficiencia, se contaba con tres elementos de juicio: por una parte, la clasificación por categorías referidas al tipo y agrupación de viviendas (1) y, por otra parte, su estado de conservación respecto a los rubros básicos de orden constructivo (2). Un tercer factor, el grado de hacinamiento (3), contribuyó a precisar los estudios respecto al inventario de vivienda a partir de ese año.

Diversas instituciones, entre otras la propia Corporación de la Vivienda, la Corporación de Fomento, el Instituto de Economía de la Universidad de Chile, y los equipos técnicos de las candidaturas en pugna, han utilizado aquellos antecedentes, alcanzando valores apreciablemente dispares. Por ejemplo, Corfo en el resumen del Programa Nacional de Desarrollo Económico 1961-1970 (4), preparó 7 alternativas para estimar la deficiencia de viviendas en 1952. De ellas, eligió la cuarta, la cual partía de dos premisas: a) consideraba inaceptables las viviendas que el Censo reconoció como "malas" y "sin datos" y que, además, presentarían condiciones de hacinamiento; b) consideraba necesario rebajar el índice de hacinamiento de un sector de viviendas que serían aceptables salvo por este factor. En base a tales premisas, se alcanzaba una cantidad de 142.000 viviendas deficientes que afectaban a unos setecientos mil habitantes divididos por partes iguales entre áreas urbanas y rurales. En cambio, el economista R. Hoffmann incorpora al déficit de aquel año a las viviendas que por su estado de conservación y calidad de construcción eran inaceptables, no obstante corresponder a categorías relativamente favorables, como las viviendas unifamiliares y los departamentos en edificios, con lo cual las viviendas inaceptables alcanzan un total de 462.424 (5). Tal estimación ha sido recogida en la completa obra recientemente publicada por el Instituto de Economía de la Universidad de Chile, "La Economía de Chile en el período 1950-1963" (6), en la que se incluye un análisis de la política habitacional hasta 1961. Se aprecia un margen de diferencia superior a las 320.000 unidades entre las dos fuentes citadas, derivado en cada caso de la consideración de sólo dos de los tres elementos de juicio que ofrecía el Censo de 1952. Resulta explicable el que por la abrumadora gravedad que envuelve aceptar los cálculos últimos, los organismos oficiales los hayan descartado en favor de la cifra más conservadora elegida por Corfo, aun

cuando esto signifique una disminución u ocultamiento de la verdadera magnitud del déficit habitacional en 1952.

Considerando pues la discutible cifra de 142.000 viviendas para aquel año, la presente Administración hubo de precisar al comienzo de su Plan Habitacional la deficiencia acumulada, aumentada además como consecuencia de los sismos de 1960. En el estudio mencionado, Corfo estima tal deficiencia en 375.000 unidades, incluyendo 58.700 destruidas por los sismos. El resto lo componen las necesidades de reposición sumadas a la diferencia entre el crecimiento vegetativo de la población y lo construido desde 1952 a 1960. Llegamos así a la comprobación de la edificado en el período 1959-1964, con lo cual se obtendría una visión actualizada de la realidad habitacional del país.

A esta altura, cabe advertir dos factores que condicionan la relativa exactitud de tal visión. El primero, claramente reconocido por los organismos promotores del Plan Habitacional, parte de aceptar que la política programada tanto para el sexenio 58-64, como para el decenio 61-70, prescinde del objetivo de resolver o disminuir la deficiencia de 375.000 unidades, optando por atender básicamente las necesidades derivadas del crecimiento de la población, más las provenientes de los sismos de 1960, y de las viviendas afectadas por causas varias que imponen su reposición inmediata. En otros términos, desde un punto de vista teórico el déficit se iguala a cero, si bien Corfo aspira en su planteamiento a un leve mejoramiento de la deficiencia desde el punto de vista de la densidad de ocupación de la vivienda en el período decenal, el que disminuiría de 6,9 habitantes por vivienda en 1960, a unos 5,5 al final del período. El segundo factor, envuelve una interrogante que se desprende de los cuadros oficiales entregados por Corvi respecto a la labor programada y cumplida en los dos planes trienales elaborados (59-61 y 62-64). De ellos se deduce que un porcentaje importante —más de un tercio de las viviendas producidas en el 2.º plan trienal— corresponden al concepto de vivienda mínima. Por vivienda o unidad mínima entiende Corvi la llamada caseta sanitaria (baño y cocina), de unos 8 m.² de superficie, en terreno urbanizado, y que se supone núcleo inicial de una futura vivienda. Si bien desde un punto de vista social, dada la carencia de vivienda en la periferia de las ciudades mayores y el estímulo que representa contar con un punto de partida para sectores cuyo nivel de rentas no les permite otra perspectiva en las actuales circunstancias, no podría discutirse la razón de tal procedimiento, desde el ángulo objetivamente estadístico, no pueden considerarse tales unidades ni aun bajo el adjetivo de mínimas, si es que se desea disponer de guarismos adecuados a la comparación o estudio. No sabemos si en el balance por trienios se ha supuesto, y lo que es más importante, si

se ha comprobado, el proceso desarrollado en aquellos sectores de casetas sanitarias al año siguiente de erección. Podría suponerse que al poco tiempo la caseta es incorporada a una vivienda de unos 35 m.² (mínimo propuesto por el DFL N.º 2), construida por los propios ocupantes o por cualquier otro camino que no implique asimilarla a estadísticas del año próximo, en cuyo caso la interrogante a que hemos hecho mención quedaría despejada positivamente para aquellas viviendas mínimas iniciadas, al menos hasta 1963. Si así no fuera, debiera descartarse temporalmente tales unidades mientras no se completen con los recintos habitables mínimos.

Con prescindencia de las advertencias recién expuestas sobre criterios deficitarios y conceptos de vivienda mínima, lo realizado en el país en los primeros cinco años de la administración Alessandri alcanzaría a unas 163.000 viviendas, según se deriva de un cuadro preparado por Corvi, complementado por inserciones de este organismo y de la Caja Central de Ahorro y Préstamo en la prensa de Santiago en el mes de enero de este año (7). Respecto a la labor tanto de los sectores público como privado para 1964, habrá que esperar las cifras definitivas a comienzos del año próximo, pero diversos informes coinciden en reconocer una disminución en el ritmo alcanzado en 1963, al menos en el primer semestre.

Se pueden cotejar entonces las cifras del período enero 1959 a enero 1964 —cinco años completos—, con las metas propuestas por Corfo, las cuales, como hemos afirmado, prescinden substancialmente del déficit de arrastre, el cual es, además, estimado por debajo de su verdadera dimensión, agregándose por otra parte un cálculo muy modesto de las necesidades de reposición. Como el Plan Decenal se plantea a partir de 1961, hemos estimado las cifras necesarias para los dos primeros años del período por cotejar, con lo cual, según Corfo, se debió construir unas 211.000 viviendas desde 1959 a 1963, lo que significa unas 48.500 nuevas viviendas deficitarias a comienzos de este año, y unas probables 60.000 a fines de este año, si subsisten las condiciones depresivas de la construcción ya anotadas (8). En suma, el nuevo gobierno iniciaría su labor con un déficit de arrastre del orden de 435.000 viviendas, incluso para un criterio benevolente de la situación, lo que significa en último término que una de cada tres viviendas en Chile es inadecuada o deficiente en base a los conceptos oficiales que hemos considerado, puesto que el inventario de vivienda puede estimarse en el presente en unas 1.430.000 unidades.

Las metas que plantea Corfo para los siguientes seis años, que coinciden con el período constitucional próximo, alcanzan a un total de 356.000 viviendas, partiendo en 1965 con 51.900 unidades y terminando en 1970 con 67.400, es decir, un promedio anual del orden de unas 60.000 viviendas. A

esta meta, y de acuerdo con las cifras elaboradas en el párrafo anterior, debieran agregarse 60.000 viviendas acumuladas en el sexenio 1959-1964, alcanzando un nuevo total de 416.000 viviendas, con un promedio anual del orden de 70.000 viviendas para cumplir con los propósitos del Plan Decenal Corfo. Y aún, si se considera el déficit estimado por Corvi para 1962 (9), que asciende a 454.000 viviendas (incluidas 150.000 del sector rural), se tienen otras 79.000 unidades más para el déficit de arrastre, el cual subiría a 514.000 viviendas en 1964.

En resumen, el nuevo gobierno debería duplicar, por lo menos, la producción de viviendas alcanzada en el mejor año del sexenio que termina, para cubrir las metas generales del Plan Decenal Corfo, que repetimos, aspira a contener los factores agravantes del problema habitacional, pero no pretende reducciones substanciales de la deficiencia acumulada. Para ello, sería necesario elevar las cifras anuales indicadas en algún grado.

Frente a este cuadro desolador, las corrientes políticas a lo largo de la campaña electoral han manifestado, por la vía de los candidatos o de sus departamentos técnicos, una posición cauta y realista respecto a la cuantía de la tarea por emprender. Así, uno de los candidatos, en discurso público en junio de este año (10), estimó el déficit en 503.000 viviendas, y propuso la construcción anual de 60.000 unidades en el próximo período, con lo cual se coloca por debajo del mínimo indispensable para enfrentar la situación. Otra candidatura, en documentos de reciente data (11), estima el déficit en unas 450.000 unidades, y propone 65.000 viviendas anuales para absorber las necesidades del crecimiento vegetativo, reposición, e incluso combatir el déficit de arrastre; se bosqueja también un plan de emergencia para ciento cincuenta mil familias en año y medio, que viven en condiciones de extrema angustia. Puede afirmarse, por lo tanto, que las publicaciones a que hacemos referencia en el mejor de los casos, desde nuestro punto de vista, han precisado con relativa exactitud los requerimientos mínimos de orden cuantitativo que significa una política habitacional de orden inmediato.

II

LAS DIVERSAS AREAS EN QUE INCIDE UNA POLITICA HABITACIONAL

Las cifras globales de 500.000 viviendas deficitarias y 400.000 nuevas viviendas por construir en el próximo sexenio, bastan para destacar la excep-

cional magnitud que implica en el presente un programa nacional de viviendas. Tras esas cifras se despliega un panorama complejo compuesto por múltiples factores que en uno u otro grado inciden en la caracterización del problema habitacional, desde la provisión de los recursos necesarios para un programa, la planificación física a diversos niveles para asentar en áreas urbanas y rurales aquellos miles de nuevas unidades, la fijación de los patrones de superficie y diseño adecuados o posibles, la satisfacción de los requerimientos propios de la vida comunitaria para vastos sectores de población, hasta la delicada organización institucional y administrativa capaz de comprender una política habitacional trascendente, encuadrada en una programación nacional para el desarrollo.

La experiencia de estos últimos años destaca, como se dijo en un comienzo, la imperiosa necesidad de no subestimar ninguno de estos factores, si se pretende un avance substantivo en la materia. Se aprecia una mayor madurez para enfrentar el problema habitacional en los documentos emitidos por los organismos oficiales sobre el particular; igualmente, los planteamientos a que hemos hecho mención de parte de las candidaturas en sus campañas, reflejan una firme toma de conciencia del carácter multifacético envuelto en el término mismo de vivienda. No es de extrañar semejante acuerdo, si junto a la magnitud señalada recordamos que la vivienda acoge a la familia por más de la mitad de su transcurrir cotidiano, ocupa cerca de dos tercios del tejido urbano de nuestras ciudades, y absorbe parte importante de las entradas mensuales de la gran mayoría de los chilenos.

Nos proponemos, en esta parte de nuestro artículo, revisar y ordenar aquel complejo panorama, apoyándonos en las fuentes ya descritas y en diversos antecedentes elaborados en este Instituto. Para los fines de una ordenación, los diversos factores han sido clasificados en cinco rubros básicos, si bien un estudio programático requeriría un desglose más amplio (12). Estos rubros son: a) Factores de orden económico-financiero; b) Factores de orden técnico e industrial; c) Factores de planificación física; d) Factores de orden sociológico; e) Factores político-administrativos. El orden de precedencia no implica una jerarquización entre estos cinco factores, como tampoco la extensión dispar que a cada uno se le concede en este trabajo. Más bien, obedece a una necesidad expositiva y a la convicción personal de enfatizar algunos aspectos en vísperas de la etapa habitacional por iniciarse.

a) FACTORES DE ORDEN ECONOMICO-FINANCIERO

Tradicionalmente en las esferas económicas, la vivienda es mal vista cuando se trata de cotejarla con otros fines alternativos de inversión, particularmente cuando se trata, como es el caso de nuestro país, de elevar y acelerar la tasa de desarrollo económico. A nivel teórico, puede razonarse que la inversión en vivienda es improductiva. Sostiene por ejemplo Corfo en su "Programa Nacional de Desarrollo Económico", que: "Las inversiones en vivienda son de las que tienen una menor relación producto-capital, y no son realmente dinámicas una vez pasado el período de construcción..." (13). La vivienda podría calificarse desde el ángulo económico, como un bien de cuasi-consumo. Abona esta posición desmedrada de la vivienda como inversión, la experiencia de naciones como la Unión Soviética, que por un largo período postergó una política habitacional masiva en beneficio del crecimiento rápido de su base económica (14).

Se suma a esta definición desfavorable de la vivienda respecto a otras inversiones, el hecho de que en nuestro país, como en general en América Latina, falta simultáneamente capital para rubros vitales como, por ejemplo, la agricultura y la industria. Por último, las estimaciones de lo que sería necesario invertir en un plan nacional de vivienda, que por lo menos se aproxime a la cifra de 70.000 viviendas anuales que hemos propuesto para mantener el plan decenal de la Corporación de Fomento, significa que la vivienda requeriría el porcentaje más alto (alrededor de un 25%) de la inversión fija total programada por Corfo. Cálculos prudentes llegan a la cifra de 650 millones de escudos anuales para semejante objetivo, en base a los costos actuales de construcción de viviendas de nivel medio y mínimo. Ello representa dilemas de política económica que han de considerarse en una programación general de recursos para el próximo sexenio.

No obstante lo expuesto, y previo a revisar las fuentes posibles de recursos para un plan de viviendas, pensamos que existen razones valederas para rebatir en términos estrictos de productividad un diagnóstico tan pesimista respecto a las inversiones en vivienda, al margen de otras consideraciones políticas o sociales. En efecto, últimamente ha sido discutido el carácter esencialmente improductivo de las inversiones en vivienda, particularmente en el caso de países como el nuestro con economías en desarrollo. En primer término, se puede sostener que la inversión en vivienda es condición *sine qua non* de un programa consistente de industrialización. No es

necesario recurrir a la insuperable invectiva sobre la ciudad industrial europea, que ha expuesto Mumford en sus obras más difundidas. El hecho escueto consiste en que malas condiciones de vivienda, junto con afectar el rendimiento de la fuerza de trabajo —factor primordial en países de escasa mecanización y capital—, implican para el caso de las principales aglomeraciones urbanas, costos adicionales y antieconómicos de servicios públicos, transportes y remodelación de áreas insalubres (15). En segundo término, si se trata de una política económica orientada al desarrollo regional, aun cuando aquí no gravite el ente urbano de gran magnitud, resulta igualmente necesario un programa de viviendas para atender los desplazamientos de población que supone tal política, programa de carácter inmediato si se desea prevenir situaciones negativas como las experimentadas por las áreas preponderantemente urbanizadas, lográndose al mismo tiempo un fuerte estímulo al personal seleccionado de toda índole que se pretende concurriría a tal región (16). Incluso, una política agraria, habitualmente concede particular importancia a una vivienda adecuada para garantizar un trabajador agrícola eficiente y estable, cuando no el desarrollo de villorrios y pueblos completos, tendencia que aumentará en función de la reducción de costos de los medios de transporte de áreas rurales. En tercer término, debe considerarse la incidencia de un programa de viviendas en el nivel de empleo. Puede citarse la experiencia norteamericana desde la gran crisis, como también el Plan Fanfani en Italia (17), como ejemplos destacados del papel regulador del empleo que juega una política de inversión en vivienda, dirigida por organismos fiscales y con participación de los sectores asalariados beneficiarios de tales políticas. En nuestro país, la construcción y las industrias de materiales tributarios de ésta, ocupan un porcentaje importante de la población activa, por lo cual un ritmo elevado y creciente de construcción habitacional significa un factor económico de considerable peso. Por último, puede señalarse en cuarto término, el hecho de que una política de vivienda moviliza habitualmente determinados recursos, ciertas industrias y materiales, los que permanecerían inactivos si se prescindiera de aquélla. Se concluye a esta altura, desde un ángulo económico, que la vivienda no es sólo un fin en sí misma, sino también un importante instrumento para el desarrollo equilibrado del país.

Fluye pues de lo anterior, que más necesario que una justificación general de la inversión en vivienda, la cual aparece suficientemente formulada, resulta el decidir las prioridades y mecanismos específicos de financiamiento para semejante política. Una eventual reducción del monto último de la inversión, depende grandemente de medidas de orden técnico, de diseño y urbanístico, las que se revisan en las secciones que siguen a ésta, y

por lo tanto, aquí se supone necesaria una disponibilidad de capital por la suma aproximada ya mencionada de 650 millones de escudos anuales.

Fuentes de Recursos para la Vivienda

A los factores deficitarios inicialmente mencionados —crecimiento demográfico y urbanización acelerada—, se agrega para nuestro país, como para vastas regiones del globo, la insuficiencia de los ingresos de una parte mayoritaria de la población, para afrontar razonablemente la obtención de una vivienda. Corfo en su trabajo sobre el Plan Decenal de Desarrollo, confeccionó varios cuadros para el año 1960, en los cuales se analiza la capacidad de pago en los diversos estratos de la población, estimando que para el sector obrero-proletario no sería posible destinar más de un 15% de su ingreso familiar para vivienda, y para el sector medio, el porcentaje se elevaría a un 20%. Estos valores se asemejan sensiblemente a los habituales en Europa occidental y Estados Unidos de Norteamérica y, por lo tanto, representan para un país como el nuestro el sacrificio de otros bienes indispensables, para los referidos estratos socio-económicos. Más bien debiera tenderse a una inversión no superior al 10% del ingreso familiar, índice similar al de los países de Europa oriental, Israel y otras naciones en desarrollo (18). Si la familia chilena ha aceptado despojarse de un porcentaje tan elevado para adquirir una vivienda, ello se explica solamente por el extraordinario incentivo que envuelve la aspiración a la casa propia, sentimiento tradicional en América Latina por sus características de vida familiar, abonado, además, por la amarga experiencia de arriendos sometidos a largos períodos inflacionarios.

El Plan Habitacional desarrollado por esta Administración parece haber confiado más allá de lo prudente en la capacidad de pago de los sectores más modestos, en base al mencionado incentivo de la casa propia, al generalizar una política de amortización y reajuste de las deudas hipotecarias prácticamente igual para los distintos sectores socio-económicos. En su propia acción directa, Corvi se reservó, según se expuso en su segundo plan trienal (19), la atención del 100% del sector obrero-proletario, más el grupo de menores ingresos del sector medio, según las estimaciones de Corfo en el Plan Decenal de Desarrollo, los cuales correspondían en el año 1960 a familias cuyos dividendos mensuales estaban bajo los 36 escudos mensuales, conforme a los porcentajes de 15 y 20% del ingreso familiar ya citados. En esta forma, Corvi se propuso construir 28.150 viviendas por año, una mitad de las cuales de carácter mínimo, con 8 a 17 m.² por unidad. Es conocida

la situación presentada a Corvi en los últimos años, ante la dificultad insuperable por parte de aquellos sectores para solventar el servicio de la deuda y reajuste legal, debiendo aprobarse prórrogas y congelaciones que han desarticulado el sistema.

Debe agregarse un elemento de juicio más, referente a la calidad y presunta vida útil de aquellas viviendas, las cuales no han sido en ningún caso concebidas para un plazo de 50 a 75 años de duración —norma mínima internacional—, por lo cual aparece doblemente injusto exigir la restitución total de la inversión en términos básicamente similares a los requeridos para otros grupos sociales más capacitados, en los cuales la inversión en vivienda representa, por su mejor calidad en diseño y construcción, por su localización en barrios de clara valorización, por lo menos una defensa, cuando no un rescate de un determinado capital.

Las digresiones precedentes son necesarias, en nuestra opinión, si se desea formular en el presente un planteamiento financiero para la vivienda con expectativas serias de ser cumplido, en base a las condiciones actuales en materia de remuneraciones, las que no variarán substancialmente en los años venideros, según se desprende de los estudios realizados por organismos técnicos oficiales, como también por los grupos planificadores de las corrientes políticas en lucha. Todo ello significa, desde el punto de vista financiero, que una política habitacional realista debe reconocer desde un comienzo, dos áreas de comportamiento distinto respecto a las inversiones necesarias.

La primera, el área obrero-asalariado de bajos ingresos, tiene que ser atendida directamente por el Estado, en base a un sistema de subsidios, tal como en la mayor parte de los países del globo. Esta pesada carga para el erario fiscal, deberá ser compartida por el resto de la población, por medio de los mecanismos tributarios y otras disposiciones que escapan al presente artículo, pero que en lo esencial implican un cambio de rumbo respecto a la presente situación, en que se ha dado la paradoja del uso de leyes inicialmente orientadas hacia la vivienda popular, como en el discutido DFL N.º 2, bajo cuyo imperio se han construido viviendas y conjuntos de tal superficie, lujo y ostentación, que han provocado el desconcierto y la reprobación de cuanto técnico extranjero nos ha visitado (20). No debe suponerse en semejante política de subsidios, una posición falsamente proteccionista que induzca al beneficiado a una actitud pasiva o exigente respecto al organismo estatal. El país puede y debe exigir en reciprocidad, la cuota de sacrificio de estos vastos sectores de la ciudadanía, pero por otros medios y con distintos objetivos a los de amortizar directamente una deuda por la vivienda, bien familiar básico que debe garantizar el Estado a todo el que trabaja para subsistir, sin poseer recursos de capital.

La segunda, el área de los grupos de rentas medias, pero no por ello autosuficiente en costear una vivienda, puede ser servida tanto por el Estado como por organismos financieros sin finalidad de lucro, sobre una base comercial, bajo los procedimientos empleados en el sistema de ahorro y préstamo, con hipotecas garantidas y descontables ante el propio Estado. Al respecto, cabe examinar la experiencia del sistema en nuestro país. Debe recordarse que al presente se han otorgado unos doce mil préstamos individuales, correspondientes a un 13% del total de ahorrantes, con depósitos que ascienden a más de cien millones de escudos. Estas cifras indican que a pesar de —o debido a— la inflación, un vasto sector ha respondido afirmativamente a un mecanismo relativamente nuevo, evidenciando una firme voluntad de ahorro, y lo que es más importante, una capacidad potencial varias veces mayor. Esto es lo positivo del sistema.

Al mismo tiempo, se constatan importantes fallas que necesitan corrección. En primer término, la doctrina del reajuste anual en base a un índice —sueldos y salarios— muy superior a los intereses tanto de ahorro como préstamos bancarios, ha permitido un juego indebido de parte de un sector que deposita capitales en Asociaciones con el objetivo único de percibir altos intereses, lo que desvirtúa la finalidad realizadora del sistema; como al mismo tiempo el proceso inflacionario ha deprimido el número de ahorrantes dispuestos a perfeccionar operaciones de préstamo, se crea una situación delicada para esas Asociaciones, que deben cubrir reajustes para una proporción alta de depositantes pasivos. En segundo término, es discutible la disposición que permite canalizar a este sistema utilidades de industriales, comerciantes y agricultores, por vía de sus obreros y empleados, evitando así tributar esas sumas directamente al Fisco, capitales que a la larga son recuperados por aquéllos, lo que en el fondo significa privar al Estado de recursos para su propia acción directa en vivienda. En tercer término, a pesar del importante volumen de sus operaciones, el sistema se limita a un papel estrictamente financiero y supervisor de los préstamos (21), absteniéndose de intervenir en la comercialización de las viviendas adquiridas u ofrecidas a los prestatarios, como igualmente prescindiendo de influir en el mercado de terrenos y materiales necesarios para emplazar y construir las viviendas de aquéllos. Por último, el sistema se presenta desvinculado de una política urbanística a nivel local, factible de elaborar con los municipios, otorgando préstamos para viviendas dispersas o mal emplazadas, factor que representa para el ahorrante una inadecuada inversión de fondos en parte estatales. Los cuatro temas mencionados, constituyen deficiencias que dependen naturalmente para su corrección, de una política general de la que no puede ha-

cerse responsable al actual organismo directivo, el que actúa dentro de los márgenes de la ley que le dio origen.

Tanto la Corporación de la Vivienda como las Asociaciones de Ahorro y Préstamo, operan conforme a la estructura general delineada por el DFL N.º 2, en el orden financiero. A cinco años de su formulación, se aprecia que junto a una importante contribución en el campo de la vivienda, se requiere de una legislación más enérgica y de un mayor sentido social, en el plano económico. Se ha señalado ya la inconveniencia de una doctrina única de reajustabilidad. Tal vez deba destacarse a continuación, los preceptos referentes a exenciones tributarias y la tolerancia frente a la especulación con viviendas, como otros dos aspectos económicos dignos de estudio. En lo que respecta a lo primero, más allá de la debilidad del artículo sobre plazos de exención según metraje edificado, se constata, en virtud de reglamentaciones muy elásticas, la construcción anteriormente señalada de un alto porcentaje de viviendas que, por sus características óptimas de dimensión y calidad general, no debieran beneficiarse de un mecanismo de incentivos que resta necesarios y legítimos recursos al Estado. Si no se innova respecto a las superficies máximas y calidad de las terminaciones e inversiones permitidas actualmente, debiera concebirse algún resorte disuasivo del abuso, como por ejemplo, un eventual impuesto a la subocupación de la vivienda DFL N.º 2, puesto que dentro de esta ley se tolera proyectar y ocupar viviendas cuyo índice de habitabilidad excede de 2,0 a 2,5 piezas habitables por persona (22), lo que las coloca por encima de la vivienda media o económica de países mucho más industrializados que el nuestro.

Respecto a la especulación en viviendas, bastante puede señalarse como susceptible de una seria rectificación. El hecho escueto se expresa en la tendencia general de la vivienda a seguir las fluctuaciones del costo de la vida, cuando no a superarlo, lo que refleja las condiciones inciertas en que operan tanto la industria como el mercado de viviendas. Aquella parte de la producción habitacional financiada directamente por los organismos estatales, y que por definición no persigue utilidad, sino la estricta recuperación de lo invertido, se resiente de la poca disponibilidad de terrenos adecuados para proyectos generalmente masivos —tema que se revisa en otras secciones—, debiendo someterse a los precios fijados por propietarios privados, precios que se han beneficiado habitualmente de una plusvalía generada por el esfuerzo de toda la comunidad. Esto no ocurre en otras latitudes, no sólo en aquellos países cuyo régimen político proscribe la propiedad privada de ex-

tensas áreas urbanas, sino también en muchas naciones que por largo tiempo han combinado una previsora política de reserva de tierras para el desarrollo equilibrado de sus áreas urbanas, con medidas y controles urbanísticos que regulan el uso general del suelo, de modo de impedir la tendencia tanto privada como pública a su uso excesivo, como es el caso de los topes densitarios y las disposiciones sobre volumen máximo de edificación. En cuanto a la provisión y valor de los materiales que intervienen en el proceso de la construcción, el sector público no ha intervenido eficazmente en ninguna etapa del ciclo productivo ni comercial de aquéllos, ateniéndose a una política económica general de estricta prescindencia, no obstante que al disponer de un fuerte poder comprador y de una programación de sus operaciones, fácilmente habría podido influir en la regulación de los costos de producción, asegurando a la industria de la construcción en sus diversas modalidades, una base más normal sobre la cual operar. Más bien se ha optado por el régimen de propuestas públicas respecto a sus conjuntos, sistema que si bien facilita la elección del presupuesto más bajo, al no tener influencia sobre los factores que intervienen en el costo, significa en el mejor de los casos, someterse a los precios habituales del mercado, junto con entregar al ganador de una determinada propuesta a los riesgos de una inflación permanente. No puede extrañar entonces la deficiente calidad que se observa en importantes conjuntos de vivienda, derivada de la desesperación de un constructor que ve esfumarse sus utilidades por motivos que escapan a su control. En suma, el sistema de atacar los costos de la vivienda por parte del Estado, sólo en la etapa final de una variada serie, no ha brindado efecto positivo alguno en reducir substancialmente el alto valor unitario de la vivienda económica, no obstante el importante aumento en el volumen de construcción del sector público en los últimos cinco años.

Las condiciones del mercado de terrenos y materiales descritas para el sector público, son igualmente válidas para la otra parte de la actividad habitacional, aquélla que es movida por el sector acogido a las Asociaciones de Ahorro y Préstamo, y por el público en general, con el agravante de la comercialización de la vivienda para la venta, respecto a la cual el vendedor —particular o empresa— pretende un interés o ganancia considerable, parcialmente explicable por el servicio de préstamos bancarios y el ritmo de la inflación. Por largos períodos, los más elevados precios han sido cancelados, especialmente en viviendas de calidad y superficie relativamente superior, por tratarse de viviendas en barrios urbanos en los cuales no compite el sector público, quedando entregado al arbitrio del corredor de propiedades, el fijar precios generalmente tan exagerados, que para muchos resulta más razonable adquirir viviendas no acogidas a leyes tributarias de excepción. Lo

inestable del sistema que comentamos se evidencia de tiempo en tiempo, como es el caso presente, en que algunos miles de viviendas de buena calidad y situación, esperan por meses su venta, ante un público incapaz de afrontar los nuevos precios. No obstante, en las condiciones actuales, tales precios no pueden bajar apreciablemente, sin perjudicar a sus propietarios, los cuales acostumbrados a un ritmo alcista, han contraído probablemente compromisos agobiadores (23).

Concluimos esta revisión sosteniendo que la vivienda, por su participación en la vida económica nacional y su profundo significado social, debe ser enfrentada de modo de permitir el acceso a ella por parte de los diversos sectores de la comunidad nacional, bajo los dos caminos que se han bosquejado. En segundo término, se desprende que es responsabilidad del Estado, el intervenir en los factores que condicionan el costo final de la vivienda, de los cuales se han destacado aquellos pertinentes al área financiera. Puesto que la vivienda es un producto altamente complejo, preciso es vincular las condiciones del capital, con las características de orden técnico en que se desenvuelve la industria de la construcción, materia de la sección siguiente.

b) FACTORES DE ORDEN TECNICO E INDUSTRIAL

Los elementos mencionados hasta aquí como componentes parciales del problema habitacional del país —incremento demográfico, urbanización acelerada, bajo nivel de ingresos—, son determinantes que escapan fuertemente del campo de los expertos en vivienda. Por el contrario, compete a éstos un papel preponderante en aquellos procesos que afectan la producción de viviendas en las áreas de diseño, construcción y productividad de los recursos disponibles. Por ello, ha sido habitual frente a los déficit acumulados de vivienda y la estrechez de medios financieros, ajustar su producción a características o standards tanto técnicos como planimétricos progresivamente insuficientes, con la aceptación tácita de aquellos expertos, impelidos a poner en acción una política eminentemente condicionada por metas cuantitativas. Más allá de la inconsistencia social que significa tal renuncio, cabe señalar el desatino económico que significa a la larga la producción de viviendas de calidad precaria. Pero aún más censurable resulta el impacto negativo que produce en la industria de la vivienda semejante procedimiento, impacto que aleja en vez de procurar un camino serio a una solución habitacional.

Bajo un sostenido principio de austeridad, se ha procedido a un sistemático deterioro de los patrones de superficie y calidad de la vivienda llamada económica, justamente en una etapa de la cual se esperaba por el mayor volumen de recursos empleados, un substancial mejoramiento de las técnicas de producción de viviendas, con el consiguiente abaratamiento de éstas. Así fue señalado en diversos pronunciamientos del Colegio de Arquitectos, al comienzo del Plan Habitacional de esta administración (24). Después de cinco años de aplicación del DFL N.º 2, parece fundamental revisar el producto medio alcanzado a través de un articulado que amparó tal deterioro, confirmando el viejo axioma habitacional de que los mínimos tienden a convertirse en máximos, en un proceso en que economía pasa a ser sinónimo de eliminación.

El Diseño de la Vivienda

Tal vez el recurso más socorrido en favor de una disminución de costos, se encuentra en la reducción del área de la vivienda. Esta tendencia, debe reconocerse, no es privativa del caso chileno, por cuanto la encontramos en países altamente industrializados al igual que en la mayoría de las naciones en desarrollo. Sin embargo, y sin ahondar en un análisis de viviendas económicas típicas que escapa a las posibilidades de este trabajo (25), es preciso prevenir contra la reducción de superficie apoyada en comparaciones internacionales por dos razones planimétricas que en nuestro caso no se cumplen: en los países industrializados, la reducción de superficie se facilita en primer término por la tendencia a una familia media menos numerosa, acompañada con la absorción de algunas funciones tradicionales de la vivienda en áreas y recintos comunitarios (26), y en segundo término, por la incorporación a la vivienda de un equipamiento mecánico o eléctrico cuidadosamente diseñado, que compensa parcialmente la pérdida de superficie. En contraste con lo expuesto, la experiencia chilena consiste, en general, en lo contrario, no restituyéndose a nivel del vecindario los espacios mínimos para las funciones sustraídas de la vivienda —tales como recintos para estudio, vida cultural, intimidad, relaciones sociales mínimas, almacenamiento, etc.—, ni menos mejorándose el equipamiento e instalaciones de la vivienda más modesta.

Llama la atención, igualmente, el carácter rutinario en el diseño de la vivienda —erróneamente disimulado por variaciones externas plásticas o formales— que han devenido en la repetición excesiva de unos pocos tipos de

planos, a los cuales debe adaptarse la vida familiar y colectiva de sectores numerosos de la población sobre cuyas formas de vida poco se conoce. Los últimos diez años de vivienda en Chile han producido escasas innovaciones en materia de diseño habitacional económico (27), salvo algunas experiencias de vivienda expandible o por etapas, a diferencia de lo que ocurre al nivel urbanístico, en que se observa concepciones renovadas de agrupaciones residenciales.

El vasto plan de viviendas que se espera para este nuevo sexenio, deberá dar prioridad a los estudios que impliquen: replantear los patrones de superficie mínima, propender a la flexibilidad del espacio interior, experimentar con la concentración de ciertos servicios y funciones en el caso de edificios multifamiliares, revisar las necesidades de espacios exteriores íntimos de cualesquier tipo de viviendas, en suma, proponer una nueva mentalidad para la vivienda estimulando vigorosamente el diseño y la experimentación de la vivienda popular.

La Industria de la Construcción

Junto con resentirse la calidad espacial o receptiva de la vida familiar en la vivienda económica, los años del quinquenio que termina han sido testigos de un estancamiento, cuando no un retroceso, del nivel constructivo de la gran mayoría de las unidades de vivienda edificadas, contrastando eso con otros rubros de la producción en los cuales se reconoce un mejoramiento técnico apreciable. Ello se ha debido en grado importante, al carácter fuertemente político que la construcción, en particular su exponente principal —la vivienda—, ha cobrado como barómetro de la efectividad de un determinado gobierno. Es así como la puesta en marcha del Plan Habitacional que comentamos, provocó una demanda violenta de materiales, recursos humanos y organización de faenas, para la cual el país no estaba preparado. Como consecuencia, la industria debió saltar a una escala mayor en las diversas etapas de la construcción, con los elementos y maquinarias existentes, postergando investigaciones y ensayos imprescindibles, en beneficio de las metas inmediatas de orden cuantitativo.

Salvo excepciones muy contadas, una vez elevada la producción de viviendas, la industria se ha mantenido con la técnica en boga, tal vez adormecida por una demanda satisfactoria de sus productos habituales. A su vez, el diseño de la vivienda ha sentido el impacto de aquella situación, acomodo-

dando sus proposiciones constructivas a la oferta de materiales y métodos ya probados. Incluso algunas nuevas experiencias, que explicablemente en un comienzo han de presentar fallas y dificultades, han sido subestimadas o descartadas.

Semejante situación supone una grave advertencia para una nueva etapa habitacional, en que se pretenda simultáneamente producir más unidades y a un menor costo. Ha de ser responsabilidad de la autoridad, el desarrollar una verdadera industria de la construcción, lo cual implica en opinión de expertos nacionales y extranjeros, atacar por lo menos tres factores complementarios: materiales, procedimientos constructivos, recursos humanos.

Hay suficientes antecedentes para afirmar que en general, los materiales básicos para la construcción de viviendas existen en proporción adecuada para las necesidades de un programa de viviendas del orden de los señalados en este trabajo (28). El problema consiste más bien en disminuir los costos actuales, que como se ha dicho, no responden favorablemente a una mayor demanda. El costo de un material determinado para la construcción está influido por dos factores de diverso carácter, de los cuales el primero —una comercialización sujeta a mecanismos especulativos de transferencias— es ajeno a razones técnicas, mientras que el segundo —la racionalización en la producción del material— es eminentemente de orden técnico y corresponde aquí señalar la urgencia de un nuevo impulso. Varios trabajos y asesorías coinciden en destacar el imperativo de una pronta normalización y tipificación de materiales, como condición previa para avanzar a su vez en un grado satisfactorio en las técnicas constructivas (29), tales como la coordinación modular, de gran eficacia en la producción de viviendas a un menor costo de operación. Para que aquel impulso propuesto se manifieste, debiera lograrse por la vía local un conjunto de disposiciones que fomenten la transformación industrial necesaria y que impongan exigencias progresivas en tal sentido a la edificación de viviendas.

Sin embargo, existe un apreciable escepticismo respecto a la incidencia real en una disminución de costos de construcción derivada de materiales mejorados, si subsisten procedimientos arcaicos para la erección de las viviendas. En efecto, a diferencia de otros productos tanto o más complejos que la vivienda, que rápidamente se fabrican o arman con renovada eficiencia, la construcción habitacional en nuestro país se mantiene apegada a métodos esencialmente artesanales que multiplican hasta el absurdo las etapas de montaje de la vivienda más sencilla. Sin llegar a postular una línea de prefabricación o mecanización superior a la capacidad técnica y económica del país, debe propenderse, por lo menos, a la implantación de métodos en

el terreno que simplifiquen el proceso constructivo, aprovechando justamente las posibilidades de una industria de materiales normalizados y de componentes modulados. Todo ello implica cambios en el tercer factor señalado, los recursos humanos, particularmente en la mano de obra.

Al revisar los factores de orden económico-financiero, hacíamos mención al importante porcentaje de la población activa chilena, comprometida directamente en las labores de la construcción, además de las innumerables ocupaciones generadas en industrias, transportes, servicios, etc., por la actividad constructiva. En realidad, parte apreciable del contingente laboral ocupado en obra, carece de una preparación o especialización adecuada, contribuyendo por medio de errores, vacilaciones y lentitud, al encarecimiento de la construcción. En un primer análisis, parecería que, de acuerdo a lo expuesto en párrafo anterior referente al predominio de técnicas artesanales en la edificación, debiera ocurrir lo contrario, supuesto un personal experimentado en aquellas técnicas tradicionales. Esto no ocurre así, por cuanto el incremento del volumen de la construcción ha provocado escasez de obreros suficientemente entrenados, debiendo improvisarse personal frente a crecientes compromisos, parte del cual se ha reclutado entre migrantes de reciente localización en las áreas más depreciadas de las principales zonas urbanas del país, migrantes caracterizados por un bajo nivel económico cultural, normalmente ausentes de contacto con las técnicas más rudimentarias de construcción. Una situación como la indicada, explica el que con frecuencia obreros calificados deban participar en faenas generales, perturbando su propio trabajo, con la inevitable disminución del rendimiento esperado.

Resulta pues de urgencia, programar un amplio plan de capacitación de personal para la construcción, cambiando la mentalidad artesanal predominante por una actitud abierta a nuevos métodos de trabajo sistematizado, los cuales por generar un mayor rendimiento, habrán de traducirse en una legítima elevación del nivel de vida del obrero de la construcción. Semejante plan reclama la máxima prioridad frente a una esperada política masiva de vivienda para los próximos años, política que se vería fuertemente afectada por la mantención de las condiciones deficientes de mano de obra descritas como predominantes en el presente. A este plan deben contribuir de una manera equitativa y reglamentada, no sólo los organismos fiscales de enseñanza, sino también en grado apreciable los diversos sectores directamente vinculados al "motor de la industria nacional", más allá de iniciativas benévolas o voluntarias, como las practicadas por algunas instituciones sensibles a la gravedad del problema (30).

c) FACTORES DE PLANIFICACION FISICA

En las líneas iniciales de este artículo, se expresó que el aumento de la producción de viviendas en los años recientes, contenía la paradójica e involuntaria virtud de exponer magnificados, errores y problemas nuevos. Tal vez el campo en que esta afirmación se manifiesta con mayor claridad, se encuentre en la componente espacial o física dentro de la cual se sitúa la vivienda, en particular en las áreas urbanas. En efecto, resalta un marcado y sensible divorcio entre una política de vivienda ágil, continua, perceptible y eficaz por una parte, y la debilidad operativa de las proposiciones delineadas en los planes reguladores de las principales ciudades del país, o el carácter simplemente esquemático de los mecanismos concebidos para la planificación territorial, oscuramente ligados a programas de desarrollo, por otra parte.

No es de extrañar que al mismo tiempo, haya cobrado ímpetu y ganado aceptación una concepción más comprensiva de la planificación nacional, simbiótica de las políticas sectoriales con los requerimientos espaciales, cuya expresión más concreta parece encontrarse en la planificación regional, definida por Naciones Unidas como "La interpretación física de una política nacional: el uso funcional de la tierra con fundamento regional". La necesidad de aplicar esta herramienta, parece particularmente urgente cuando se estudia los planes habitacionales, dramatizada por la emergencia en las áreas metropolitanas del país de las zonas de vivienda insalubres o clandestinas. El concepto regional y sus múltiples interrogantes, requiere de un desarrollo extenso para su clarificación, que escapa a nuestro propósito; tan sólo para los fines de situar una política de vivienda en su más amplio marco geográfico y espacial, se bosquejan a continuación algunos procesos básicos que condicionarán inevitablemente tal política, los que se exponen siguiendo un orden urbano-rural-regional, con una mayor penetración en el primero de estos órdenes, en base a la gravedad que ya presenta para las áreas metropolitanas citadas, el impacto de la demanda de espacio para la vivienda.

La Vivienda en la Ciudad

Al analizar el tema habitacional referido a su marco urbano, nos parece necesario incurrir en una digresión teórica previa sobre la ciudad chile-

na —expresión de una sociedad industrial en desarrollo—, con el objeto de singularizar nuestro problema de vivienda urbana. Ocurre que con frecuencia al plantearse interrogantes o proposiciones sobre el proceso urbano nacional y sus perspectivas inmediatas, se recurre al uso de símiles o analogías con lo que acontece en otras regiones, particularmente en las ya viejas sociedades industriales europeas o norteamericanas; nos va resultando habitual el referirnos en términos de difícil versión a nuestro idioma, proponemos métodos y técnicas en boga en aquellas naciones, asimilamos nuestra experiencia metropolitana a la de las capitales que por más de un siglo conocen de la aglomeración social expresada en millones de habitantes. Diversas razones explican esta discutible identificación con las peculiaridades de países que cumplieron ya procesos económicos y sociales que acá recién emergen, tal vez cierta coincidencia en los síntomas e incluso en índices estadísticos (31), tal vez el predominio en la cátedra y la oficina de una abundante literatura técnica sobre las referidas regiones del hemisferio norte. Como consecuencia, el diagnóstico de nuestras ciudades y los criterios para su ordenado desarrollo, adolecen de enfoques distorsionados por la carencia de una interpretación teórica propia y realista de nuestro fenómeno urbano ligado a una peculiar estructura política, económica y social. Todo ello trae aparejado un cierto fatalismo histórico respecto a la evolución de nuestras ciudades. Si en otras regiones, se argumenta, el proceso urbano ha sido el de una permanente tendencia a la expresión metropolitana y su más reciente fusión en “conurbations”, tal modelo deberá repetirse en Chile y, por lo tanto, debemos prepararnos para ello.

Se explica así que al nivel habitacional, se acepte también con irreflexiva celeridad, toda una doctrina de agrupaciones residenciales multitudinarias, desde la unidad vecinal norteamericana al microrayón soviético, cuya fisonomía tridimensional apreciamos periódicamente en publicaciones especializadas, agrupaciones de similitud funcional y plástica con muchos de nuestros conjuntos de reciente data. Pero cabe preguntarse, por ejemplo, si es válido establecer términos de similitud entre la expansión suburbana de las metrópolis del oeste norteamericano y el crecimiento periférico de Santiago: ¿se trata de procesos de motivación económica semejante? ¿Hay características sociales comunes entre los “newcomers” de aquellos suburbios y los migrantes rurales avecindados en las afueras de nuestra capital? ¿Corresponden parecidos standards de equipamiento comunitario a ambas sociedades? Por último, ¿estimularemos la participación de la comunidad en el proceso urbano a la manera de los fluctuantes vecindarios norteamericanos?

No quisiéramos que se desprendiera de lo anteriormente expuesto en

estas consideraciones teóricas, una posición prejuiciada o regionalista, antagónica a la experiencia de otras latitudes. De lo que aquí se trata, es de formular a la luz de diferentes condiciones sociales y económicas, una teoría dinámica de nuestro desarrollo urbano, sólidamente fundada en el conocimiento más real de nuestro medio. Sólo así las decisiones de dramática trascendencia envueltas en una política habitacional masiva, estarán a cubierto de producir efectos contradictorios o perturbadores en la vida urbana nacional. Reconociendo pues las limitaciones teóricas derivadas de una información hasta ahora casi inexistente sobre el papel de nuestras ciudades en el proceso de desarrollo que el país se ha impuesto, debemos bosquejar algunos problemas habitacionales de carácter urbano que nos parecen de especial gravedad.

Uno de los problemas más agudos y desalentadores a la escala de nuestras principales ciudades, lo constituye el emplazamiento de la vivienda, particularmente de los nuevos conjuntos, respecto al lugar de trabajo. Trátase de una situación que afecta no sólo a la masa laboral, sino a la totalidad de la población urbana. Para conjurar el problema, se ha recurrido a un confuso sistema de transportes que acusa síntomas críticos desde hace años, copiosamente expuestos por numerosos informes. Es sabido que su solución está condicionada por una estructura urbana inadecuada para la recepción de un flujo importante de vehículos motorizados. Se han hecho estimaciones del costo expresado en horas-hombre perdidas para la producción, realmente abismantes. Mientras no se formulen y apliquen programas efectivos de uso del suelo urbano, política de transportes y programas de vivienda estrechamente coordinados, la crisis lugar de vivienda-lugar de trabajo, proseguirá.

Un segundo problema habitacional se deriva de la escasez de terrenos adecuados y bien situados, para la construcción de las nuevas viviendas. Esta situación ha adquirido relieve en los últimos años, debido en parte a la doctrina de realizar grandes conjuntos residenciales, para 10.000 o más personas. Más adelante se revisa la incidencia de tal doctrina desde un punto de vista sociológico; aquí interesa destacar las dificultades de semejante escala espacial, en un país que tradicionalmente no ha desarrollado una política previsor de reserva fiscal o municipal de áreas para su expansión urbana, y que debe competir en términos comerciales por la adquisición de terrenos cuyo encarecimiento ha sido facilitado por las propias autoridades locales.

Una tercera deficiencia que se aprecia en las nuevas áreas urbanas, tratándose de los grandes conjuntos mencionados o de la expansión residencial privada, consiste en la carencia o mezquindad de los servicios comunales in-

dispensables para la vida colectiva. No sólo faltan áreas de recreación, equipamiento comercial, asistencial o escolar en los barrios de menor categoría económica; ello ocurre con la misma intensidad en los sectores nuevos de más alta valorización. Ha surgido el barrio y la comuna dormitorio (32).

De otra índole es el problema siguiente que caracteriza a las nuevas áreas residenciales: la tipificación excesiva de los núcleos habitacionales en tres o cuatro alternativas de capacidad de la vivienda, repetidas sistemáticamente en diseños invariables, con lo cual diversos grupos familiares —familias numerosas, parejas de ancianos, célibes, estudiantes o familias jóvenes—, no encuentran la vivienda adecuada a sus necesidades y presupuesto, debiendo prescindir de establecerse en aquellas áreas nuevas, permaneciendo en los sectores más antiguos de las principales ciudades. Pero, si se vuelca la mirada a estos barrios más antiguos, generalmente próximos al centro de la ciudad, será fácil constatar el rápido deterioro de su estructura física, a la par con una decadencia social manifiesta. Las medidas para contrarrestar este proceso, tales como conservación, rehabilitación, renovación y remodelación urbanas, normalmente presentadas por los expertos como soluciones factibles, casi no han tenido expresión palpable en nuestro país. Para ello, será necesario un cuerpo de reglamentos, estímulos y sanciones muy bien calculados, con la intervención coordinada de organismos fiscales y municipales, facultados legalmente para la importante tarea de conservar la valiosa inversión pública y privada contenida en aquellos barrios.

Por último, merece revisión la tendencia creciente a la edificación en áreas centrales o estratégicamente situadas respecto a importantes vías de circulación, de edificios para vivienda en altura. Más de una vez se han preguntado expertos extranjeros sobre la razón de tal tendencia (33), al observar la densa estructura de las áreas centrales de Valparaíso y Santiago. Si bien el inversionista justificará la altura en razón de la necesaria rentabilidad, debe reflexionarse sobre el origen del proceso, oficializado en las ordenanzas locales, valorando las cualidades efectivas que brinda a sus ocupantes un departamento tal vez lujoso, pero estrecho, muchas veces emplazado en un ambiente poco favorable a los requerimientos de la vida familiar.

En distinto grado, los diversos problemas hasta aquí identificados como expresivos de nuestras áreas residenciales, derivan del rápido crecimiento demográfico de la ciudad, el cual para el caso chileno, hemos dicho que proviene en parte sustancial de la migración rural. Resulta oportuno entonces, observar el cuadro rural en relación con la vivienda.

La Vivienda Rural

Ha pasado ya la época en nuestro país, en que toda referencia al medio rural interesaba tan sólo en cuanto a productor de artículos de consumo alimenticio. La creciente presión de las masas campesinas por sus derechos más elementales —entre los cuales su liberación política progresiva ha concitado tanta expectativa en la opinión pública y en las organizaciones partidistas—, unida a la escasez y encarecimiento de los productos de consumo habitual, explican en parte la emergencia del tema agrario a un nivel preferente en las formulaciones de programas generales de desarrollo. El concepto de reforma agraria se ha establecido con firmeza, sólo se discrepa respecto a sus modalidades técnicas y estructurales. Aquí interesa vislumbrar las implicaciones que en materia habitacional pueden derivarse del proceso señalado, tanto en su incidencia sobre las áreas urbanas, como en los problemas nuevos de orden espacial y físico que surgirán en el medio rural.

A un largo período de semiindiferencia respecto a la vivienda rural, ha sucedido una tardía, aun cuando promisoría reacción de los organismos públicos. Es así como desde 1962 funciona una Subcomisión de Vivienda Rural, integrada a una Comisión más general de Vivienda y Desarrollo Urbano del Programa Nacional de Desarrollo Económico. Esta Subcomisión ha delineado sus propósitos por medio de su organismo ejecutivo (PLANVIRAL), constituido por técnicos en diversas materias rurales y habitacionales (34), propósitos en los cuales se observa un enfoque amplio del problema en los siguientes términos: "Son tareas específicas del Secretariado Técnico, la investigación y programación de la actividad nacional en materia de vivienda rural; la coordinación interinstitucional y la asesoría técnica dirigida a orientar y adecuar los programas de vivienda rural a sus fundamentales objetivos; es decir: lograr la integración de las poblaciones que aparecen marginadas, estimulando a través de un nuevo concepto de vivienda, la transformación de las actuales estructuras y activar asimismo el proceso de desarrollo agrícola impulsado por los propios interesados, para quienes esta reforma será también un factor de promoción social".

Se oficializa así un planteamiento sobre vivienda para tres millones de chilenos, que avanza más allá de simples metas de edificación, para proponer la integración del campesinado a la comunidad nacional, corrigiendo el frecuente aislamiento geográfico en que se desenvuelve el habitat rural. Esta importante definición recoge las argumentaciones de economistas, sociólogos y expertos que ven en una inteligente acción sobre el medio rural, no sólo un impostergable objetivo para el desarrollo, sino el más poderoso agente

en la recuperación del necesario equilibrio urbano-rural, tan urgente en países como el nuestro que padecen de urbanización crónica (35). Prescindiendo de los mecanismos por medio de los cuales se aumentará la producción agraria y se logrará una más justa distribución de la riqueza generada, debe reconocerse que la aplicación de una semejante política encuentra al país con sus cuadros técnicos considerablemente atrasados para promover una planificación física acorde con las metas productivas que se propicien para este sector.

La situación reviste singular complejidad por cuanto a lo largo del país el medio rural presenta características muy cambiantes, en función de factores geográficos y humanos variables. Sin embargo, son factores comunes la baja condición socio-cultural del trabajador agrícola y su mínimo nivel de ingreso, por lo cual la primera meta de una política rural aparece en términos generales definida. Imaginamos, pues, de un modo esquemático, un vigoroso impulso a la producción agropecuaria que por lo menos disminuiría la tendencia emigratoria actual hacia las ciudades. Ahora bien, es sabido que un mejoramiento de la productividad rural puede generar justamente el fenómeno contrario, si se plantea en términos de mecanización de las faenas agrícolas, por cuanto deja de ser necesaria la mano de obra tradicionalmente ocupada en labores convencionales. Si ello es así, pensamos que la definición general propuesta por Planviral, que enfatiza las consideraciones de orden socio-comunitario como incentivo básico para la permanencia en el medio rural, son insuficientes y deben ser reforzadas con decisiones básicas que inciden en la programación general del desarrollo, particularmente en términos de descentralización industrial, colonización rural y control de la urbanización, bajo un eslabón común de planificación regional balanceada, en la cual una política de vivienda aparece como elemento dinámico de singular importancia. Podría discutirse este último aserto: ¿no debe producirse primero el complejo industrial, a la manera clásica del modelo europeo de Mumford, en que la atracción de la industria estimula la concurrencia de masa laboral y sólo entonces se genera la necesidad de viviendas?

Las experiencias de descentralización industrial contemporáneas indican que tal pregunta, explicable en un medio típicamente urbano, no se sostiene a la escala regional. En efecto, podría citarse la experiencia inglesa de las nuevas ciudades para descongestionar Londres, en que el incentivo para erradicar industrias del área metropolitana londinense residió junto con la oferta de terrenos amplios para ellas, en la provisión inmediata de áreas residenciales dotadas de todo el equipamiento urbano necesario, de modo de atraer a los potenciales trabajadores a las nuevas industrias, donde obtendrían tal vez salarios equivalentes a los de la gran ciudad, pero condiciones de vida

más normales (36). No obstante, no suponemos para nuestro país un cuadro de vastos conjuntos industriales, densamente agrupados, en las áreas rurales que hemos mencionado, salvo en puntos calificados. Más bien suponemos una industria en general de carácter agropecuario, local, servida por una producción relativamente próxima al punto de elaboración. Pero, incluso en este nivel industrial, la vivienda asume una urgencia primordial. En primer término, por la incapacidad técnica inicial que hemos reconocido en el medio rural presente, será necesaria la radicación de numerosos técnicos y sus familias —factor de descongestión urbana—, que requerirán no sólo de viviendas, sino del equipamiento urbano mínimo propio a sus hábitos y nivel de vida. Pero hay más: una industria agropecuaria no nace y crece por simple decisión de sus impulsores, requiere de un tiempo prudencial para su asentamiento, particularmente cuando se parte de un medio rural atrasado. Por ello, debe preverse otras actividades iniciales en las áreas rurales por desarrollar, y una de éstas es, justamente, la propia industria de la edificación, básicamente de viviendas, en base a personal, elementos y materiales locales en grado predominante. Es decir, la vivienda puede anticiparse a la industria, invirtiendo el proceso clásico, como se ha demostrado con notable eficacia en la política de descentralización cumplida en Israel (37).

Resumiendo lo expresado en esta sección sobre planificación física, podemos concluir en que las metas de desarrollo para el próximo sexenio, bajo la dirección de los equipos técnicos cuyos planteamientos generales son de público conocimiento, y que implican una aceleración del ritmo económico del país, acentuará problemas latentes en el medio urbano, y de próxima expresión en el medio rural, cuya solución requerirá de planes orgánicos de alcance regional y físico cuidadosamente balanceados. Como proposición lateral, reiteramos una preocupación jerárquica respecto a la importancia de una acción vigorosa de vivienda, como agente valioso en el proceso bosquejado.

d) FACTORES DE ORDEN SOCIOLOGICO

Los factores hasta aquí revisados —demográfico, económico, técnico, planificación física— concurren en fijar un carácter masivo, multitudinario, al problema de la vivienda. No sólo en las áreas urbanas, sino incluso en cierto medio rural, hemos visto que la vivienda se presenta —y tal tendencia probablemente se acentuará— compartiendo un área determinada con cientos y

miles de unidades más o menos similares, configurando una densa y vasta trama. Respecto a estas áreas residenciales, se dispone de un amplio bagaje de experiencias e informaciones en los aspectos arriba indicados. Por el contrario, sobre la heterogénea masa de familias e individuos que habita o residirá en aquellas áreas, sobre su comportamiento, aspiraciones y valores, quienes resuelven una política habitacional o diseñan un conjunto de viviendas, deben, con frecuencia, decidir en base a supuestos muy precarios, por la virtual carencia de antecedentes seriamente elaborados.

Se trata entonces, de un campo prácticamente inexplorado, no obstante parecer evidente que en la base de los problemas de vivienda residen importantes y numerosas cuestiones sociales, cuya correcta formulación teórica aparece en nuestra opinión como condición primordial e ineludible de cualquier acción a escala nacional en vivienda. La noción de que el cambio económico implica cambio social, progresivamente reconocida por los expertos en desarrollo, y cabalmente exaltada por los actores principales del proceso político actual que ha incentivado este trabajo, encuentra uno de sus campos de aplicación más nítido y urgente, en la variada temática de la vivienda (38). Esta temática, desde el punto de vista sociológico, puede comprender numerosos aspectos que en diverso grado y sentido guardan relación con la vida social. No obstante, dentro de las limitaciones propias de un panorama general de la vivienda, podemos condensar una primera aproximación a este campo, en las áreas clásicas de sociología urbana y rural, sociología de la familia y sociología de la vivienda —esta última como extensión o derivación de las dos primeras.

Al precisar anteriormente algunas características de las zonas residenciales de nuestras ciudades, insinuábamos ya ciertos temas atinentes a la sociología urbana, disciplina que requiere en Chile su pronta maduración. Reconocíamos en el proceso de urbanización nutrido por migrantes rurales, al agente principal en la expansión demográfica y espacial de tales ciudades, y en la agudización de las malas condiciones de la vivienda. Por ello, no extraña que los pocos intentos de formular científicamente una visión sociológica del habitat urbano, se sitúen principalmente en el estudio de las grandes aglomeraciones periféricas, trátase de la singular y espontánea "población callampa" o de su contrapartida oficial, los conjuntos de erradicación. Pensamos que estos últimos, por el relativo control que en la presente administración se ha logrado sobre la multiplicación de las "callampas", son de un mayor interés sociológico. Es innegable que la radicación ha elevado el nivel sanitario de miles de familias, junto con crear una nueva conciencia en ellas, por la legalización de la propiedad de la vivienda, si bien modesta, según indicamos en una sección anterior. Sin embargo, han surgido problemas

e interrogantes nuevos, algunos derivados de la magnitud y localización de estos conjuntos, pero los más como consecuencia de la concentración homogénea, impuesta y segregada de miles de pobladores de escasos recursos.

Desde este Instituto se ha seguido de cerca la evolución de uno de esos conjuntos, San Gregorio. Por otra parte, Cepal, con posterioridad a un primer informe general sobre las "poblaciones callampas", ha iniciado un ambicioso proyecto de investigación sobre poblaciones de erradicación en Santiago, concentrándose en la población José María Caro, con más de 140.000 habitantes (39). Tales estudios aportan elementos de juicios básicos para el desarrollo físico de una ciudad como Santiago, pero lo que es más importante a nuestro entender, exponen al análisis la permanente tendencia a la segregación geográfica por categorías socio-económicas, que impera en nuestros equipos de planificación, tendencia por lo demás universal. Esta tendencia resulta particularmente discutible, en los nuevos conglomerados periféricos, si pensamos que más allá de la provisión de una pequeña vivienda, poco más es lo que se ofrece al poblador, en materia de equipamiento y vida comunitaria, por lo que en algunos casos podría revisarse si con tales conjuntos se ha logrado un verdadero avance.

La reacción que producen estos gigantescos conglomerados, compuestos por miles de unidades repetidas por doquier, carentes de elementos necesarios a la vida diaria, como centros de reunión, escuelas, asistencia sanitaria, comercio, plazas y áreas de juego y recreación, explica la importante iniciativa en desarrollo, conocida como "Programa de Equipamiento Comunitario", que conduce el Ministerio de Obras Públicas, con asesoría y recursos internacionales (40), y que tiende a proveer parte del equipamiento indispensable. Se ha contado en este programa con la participación de sociólogos en las etapas iniciales, quienes han contribuido en la realización de encuestas piloto en algunas poblaciones. Es por cierto prematuro avanzar juicio sobre los planteamientos y resultados de la labor cumplida por estos expertos, pero en todo caso, ella aparece enmarcada en propósitos restringidos por la celeridad misma que aquel programa ha impuesto. Lo que falta es una prospección más a fondo, que permita delinear todo un proceso social, más allá de la constatación de los aspectos meramente fácticos que arroje una investigación, de modo de aprehender las numerosas variables de vida familiar, estructura y organización, participación social, etc., que clarifiquen en último término el carácter del equipamiento que se pretende proporcionar para aquella nueva fórmula de convivencia urbana. Es decir, hay que producir toda una imagen de esta dinámica sociedad hasta ahora periférica, imagen ajena a todo prejuicio paternalista, si se desea promover el bienestar y progreso de aquélla en términos objetivos, en el contexto más amplio de la ciu-

dad de la cual forma parte importante; actualmente, los equipos de urbanistas comprometen importantes decisiones sobre usos del suelo, densidad, etc., guiados tan sólo por opiniones y convicciones generalizadas, comúnmente ausentes de un conocimiento sistemático y actual del medio social para el cual se proyecta.

No hemos abordado las cuestiones sociológicas que plantea la vivienda emplazada en el casco ya edificado de nuestras ciudades —las cuales, presumiblemente, son tanto o más complejas que las provocadas por las áreas residenciales periféricas—, por cuanto la acción pública y privada en aquel casco ha sido hasta ahora de muy reducida escala, incluso en sectores que necesitan prontas medidas correctivas o restauradoras. Aquí se encuentra una segunda gran tarea para el sociólogo urbano, tarea que debe preceder a los planes de renovación que a corto plazo debieran iniciarse, para así asegurar un crecimiento armónico en nuestras principales ciudades. Para ambas tareas, el diálogo entre sociólogos y urbanistas, junto a diversos otros expertos en la ciudad, reviste una impostergable urgencia.

En la sección referente a los factores de orden técnico, destacábamos en materia de diseño de la unidad de vivienda, su relativo estancamiento, expresado en unos pocos esquemas típicos. No parece aceptable pretextar en el cuantioso déficit habitacional, una actividad indiferente a la búsqueda de diseños más receptivos de la vida familiar; por el contrario, tal insuficiencia obliga a justificar cuidadosamente cada unidad proyectada o construida, de modo de proporcionar un máximo de comodidad a su eventual ocupante. Pero, en el supuesto de que el arquitecto fuera estimulado hacia tal propósito, enfrentaría con apreciable incertidumbre esta tarea, por cuanto carecería de información adecuada sobre diversos aspectos de la vida de aquellos sectores de población para los cuales se le pide proyectar.

Así, resultará necesario precisar la probable conformación demográfica de las nuevas familias, superando su simple expresión aritmética; interesará conocer las variaciones previsibles en el ciclo familiar para diversos estratos sociales y en distintas regiones geográficas; convendrá disponer de informaciones respecto a la parte del ingreso familiar destinable a vivienda; habrá que entender el papel cambiante que juegan padre, madre, hijos y otros parientes en la convivencia doméstica; habrá que revisar las normas densitarias, no sólo para fines de orden físico o económico, sino considerando los requerimientos de espacio tanto interno como externo a la vivienda, que satisfagan las necesidades de privacidad y expresión personal en una sociedad con síntomas negativos de masificación; será necesario investigar sobre las preferencias y posibilidades de la vivienda en altura, respecto a la casa en uno, dos y tres niveles; deberá aclararse cuáles son las condiciones y supuestos en que

el microambiente residencial facilita la vida vecinal o comunitaria, y qué se entiende por ella. Todo esto y mucho más, es necesario al proyectista, si aceptamos la definición del arquitecto W. W. Wurster: "La arquitectura es un delicado arte social". Lo que se requiere del sociólogo entonces, es contribuir desde su campo profesional, a la formulación de las numerosas variables que conforman el programa y diseño de viviendas para individuos, familias y comunidades, urbanas y rurales, en una sociedad fuertemente dinámica. Tal es en esencia, lo que podemos entender por sociología de la vivienda.

c) FACTORES POLITICO-ADMINISTRATIVOS

Una rápida revisión de los abundantes temas hasta aquí mencionados en relación con la vivienda, permite sin mayor esfuerzo, sostener que se trata de un fenómeno cuya múltiple naturaleza obliga a considerarlo desde la más elevada perspectiva, de modo de integrar sus problemas y programas al desarrollo general del país, con el objeto de facilitar su impostergable tratamiento en profundidad. En este trabajo hemos puesto énfasis a través de sus diversas secciones, en el grado insatisfactorio que la vivienda presenta hasta ahora para sectores mayoritarios de la comunidad nacional; al mismo tiempo, hemos señalado que muchas de las deficiencias producidas, e incluso materias hasta ahora no formuladas en nuestra política habitacional, sólo podrán resolverse con una mayor participación del sector público. En lo que sigue, hemos tratado de marginarnos de cualquier planteamiento que pudiera asimilarse a posiciones propias de la política contingente; pero resultaría ilusorio suponer que el problema habitacional con las dimensiones que aquí se han propuesto, pudiera ser concebido en términos estrictamente técnicos. Creemos que está fuera de discusión el que los instrumentos jurídicos y económicos que se propongan, motivados por una realidad social que se desea superar, implican concepciones políticas definidas en cuyo contexto la vivienda aparece como un componente social de primera magnitud. Afortunadamente, tanto la acción cumplida por esta Administración, como los propósitos expuestos por los principales aspirantes a la Presidencia de la República, convergen hacia el papel preponderante del Estado en materia de vivienda, si bien existen claras diferencias respecto a doctrinas y procedimientos para cumplir tal papel, todo lo cual facilita y libera de un juicio excesivamente personal, los conceptos que aquí ofrecemos como un aporte hacia una más eficiente estructura para la política habitacional por iniciarse.

Resulta conveniente revisar la estructura actual. Ella ha permitido un

avance importante en la acción habitacional, no obstante cierta confusión en los diversos niveles técnicos y administrativos. En el fondo, se operó con el mismo aparato institucional que recibió el gobierno al comenzar su ejercicio, combatiéndose sí con éxito la dispersión en pequeños organismos autónomos, y creándose un nuevo sistema de financiamiento de la vivienda, todo ello comprendido en el mencionado DFL N.º 2 y sus modificaciones, que constituye el basamento legal de estos seis años de vivienda. Repitiendo lo dicho en un comienzo, estimamos que si en el orden cuantitativo se han logrado importantes avances, ello radica fuertemente en la energía y perseverancia del Primer Mandatario y sus colaboradores directos, que prácticamente actuaron por encima de una estructura insuficiente o anacrónica. Por ejemplo, se creó dentro de la Corvi un Departamento de Planeamiento y Estudios Económicos facultado para conectarse directamente con el Ejecutivo en materias de programación habitacional y urbanística. Igualmente, ha dependido de la Presidencia, la Caja Central de Ahorro y Préstamo, organismo financiero para sectores de rentas medias. Otros organismos ad hoc, tales como la Comisión de Vivienda y Desarrollo Urbano, y los Comités de Programación Económica (Copere), han sido generados para poner en marcha los estudios e iniciativas de un Plan Habitacional que sólo a nivel teórico ofrecía cierta integración con metas más generales de orden económico y social. En síntesis, la acción habitacional cumplida ha sido fiel reflejo de la mentalidad política del gobierno, tendiente a interesar y vigorizar la participación del capital y la iniciativa privada, reservando para el Estado tan sólo el papel de guía y propulsor de los mecanismos financieros. En el período anterior a la desvalorización monetaria, llegó a ser afirmación común de los personeros de gobierno, la confianza en que la iniciativa privada reemplazaría virtualmente al Fisco en gran parte de su tarea habitacional.

Tal vez, desde el punto de vista de la administración pública, un aspecto que parece necesario corregir desde ya, corresponde a la dependencia formal de la política habitacional y de su principal ejecutor, la Corporación de la Vivienda, del Ministerio de Obras Públicas. En realidad, aparece claro que las implicaciones de todo orden contenidas en un plan nacional de vivienda, superan con mucho el marco propio de lo que legítimamente corresponde a Obras Públicas, a tal punto que han surgido iniciativas para crear un Ministerio de Vivienda (41), como un camino para plantear el problema habitacional en el rango conveniente a su magnitud. Nos parece que esta idea, debe a su vez estudiarse en relación con dos factores condicionantes de un plan de vivienda: la construcción y la planificación física. Así, podría llegarse a un Ministerio que integrando estos tres factores, permitiera desplegar una política coherente sobre la vivienda, evitando los tradicionales desajustes de

orden económico y espacial provocados por un plan masivo de construcción habitacional. No significa este Ministerio una nueva parcelación en una estructura ministerial que muchos consideran excesiva, sino más bien la consolidación al nivel conveniente, de muchos recursos y organismos hoy dispersos o mal emplazados.

En todo caso, dependerá de la organización general que pueda surgir en la próxima Administración, la definición más precisa del Ministerio que hemos delineado. Así, podría la planificación física generar en estrecha relación con metas regionales y económicas un segundo Ministerio; igualmente, la construcción podría vincularse a un probable Ministerio de Industrias, con lo cual cobraría vigor la singularización de un Ministerio de Vivienda, a secas, tal vez con divisiones o departamentos tanto de Construcción (que vendría a ser la Corvi perfeccionada), como de Planificación Física, necesarios para los enlaces funcionales con esos ministerios. En nuestra opinión, si la planificación nacional se cumpliera a nivel supraministerial, mediante un organismo de suficiente jerarquía, pensamos que un Ministerio que integre concretamente Vivienda, Planificación Física y Construcción, respondería a un esquema conveniente de pocos ministerios, pero de amplio campo de acción. Naturalmente, semejante Ministerio, en consonancia con otros de incidencia directa en el desarrollo, propendería a la creación de estructuras regionales, doquiera los mecanismos superiores de planificación lo indiquen.

Al terminar esta incursión por los caminos de una política habitacional, creemos conveniente hacer referencia a un aspecto generalmente postergado en este complejo tema. Trátase del papel que debe cumplir la Universidad, del aporte intelectual y científico que ella puede y debe ofrecer en materia tan trascendente. Por una parte, la formulación y aplicación de programas de vivienda de amplia envergadura como los delineados a través de este trabajo, requieren de numerosos profesionales entrenados tanto en los aspectos parciales como en los criterios de fondo de una política habitacional: es tarea irrenunciable de la Universidad velar por una adecuada preparación del contingente profesional adecuado. En segundo término, el ritmo mismo de un plan habitacional, que debe dar resultados visibles a corto plazo por razones obvias, no siempre favorece una posición abierta a la investigación sostenida y la valoración objetiva de las diversas facetas de semejantes programas en el ámbito mismo de los organismos responsables del cumplimiento de metas específicas; por ello, la Universidad aparece como el medio más objetivo y capacitado para practicar en profundidad la observación crítica y

la investigación necesaria para un mejoramiento permanente de las técnicas, materiales y criterios que un plan habitacional permanentemente plantea.

Frente a los requerimientos que lo expuesto significa para la Universidad, la profesión de arquitecto ha cumplido y deberá asumir un papel de enorme significación, que obliga a sus organismos de enseñanza e investigación a reforzar su estructura de modo de asegurar la formación de una generación de arquitectos capaces de cumplir con éxito la difícil empresa que el país les reserva.

Santiago, agosto de 1964.

NOTAS

(1) El Censo de 1952 fijó 16 categorías de viviendas, de las cuales las 8 primeras corresponden a tipos unifamiliares, a saber 1) casa unifamiliar; 2) departamento o pieza en una casa; 3) departamento en un edificio de departamentos; 4) pieza de conventillo; 5) rancho, ruca o choza; 6) vivienda "callampa"; 7) vivienda provisional; 8) casa de temporada. Para efectos de estudio estadístico, las 16 categorías se redujeron a cinco, correspondiendo a tipos unifamiliares cuatro de ellas: I) casa unifamiliar o departamento en un edificio; II) departamento o pieza en una casa; III) pieza de conventillo; IV) rancho, ruca, choza, callampa y vivienda provisional. Diversos estudios deficiarios han coincidido en reconocer como deficientes en cuanto a su tipo, a las diversas viviendas agrupadas en los tipos II, III y IV.

(2) Los factores de orden constructivo se agruparon en 3 rubros de acuerdo al material predominante (muros y tabiques, techos-pisos), cuyo estado se calificó de bueno, regular, malo. En base a estos datos, se lograron seis grupos para definir el estado de conservación de la vivienda: a) totalmente buena; b) parcialmente buena; c) totalmente regular; d) parcialmente regular; e) mala; f) sin datos o mal especificadas.

(3) Se estimó que había hacinamiento en los siguientes casos: más de 3 personas por vivienda de 1 pieza habitable; más de 5 por 2; más de 6 por 3; más de 8 por 4; más de 10 por 5. No se considera pieza habitable a baños y cocinas. Al respecto, caben dos observaciones: en primer término, la relación necesaria para estimar hacinamiento es muy generosa, en comparación con normas internacionales (1 pieza habitable por persona en Suecia, 0,8 en Francia). Según M. J. Chombart de Lauwe, un índice superior a 2 personas por pieza habitable representa un umbral "crítico" y un índice superior a 2,5 personas por pieza habitable, significa un umbral patológico. R. Chombart de Lauwe: *Famille et Habitation*, 1959, Centre National de la Recherche Scientifique, Paris.

En segundo término, resulta discutible eliminar la cocina como pieza habitable, tratándose de viviendas para grupos de reducido nivel económico, por cuanto este recinto cumple habitualmente funciones de la vida familiar que van más allá del acto de cocinar. Algunos países europeos la incorporan al concepto de pieza habitable, especialmente cuando hay una relación planimétrica directa con los recintos de estar. Al

aceptar la cocina en los términos indicados, se lograría adecuar en mejor forma los índices nacionales de hacinamiento con el inventario de vivienda de otros países, para los efectos de una comparación más objetiva. Las notas (1), (2) y (3) se han basado en la publicación oficial del I Censo Nacional de Viviendas, por parte del Servicio Nacional de Estadística y Censos, publicado en 1957, Imprenta Roma, Santiago.

(4) Corporación de Fomento de la Producción: **Programa nacional de desarrollo económico, 1961-1970**. Resumen. Talleres La Nación, 1961.

(5) Rudolf Hoffman: **La necesidad de un programa para abordar el problema habitacional**, publicado en *Economía*, N.º 66, 1960, Revista de la Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Chile. Prensas de la Editorial Universitaria, S. A.

(6) Instituto de Economía: **La economía de Chile en el período 1950-1963**, Editorial del Pacífico, S. A., 1963.

(7) Según la publicación **Plan Habitacional-Chile, 1963**, preparada por la Corporación de la Vivienda, Impresores Gutenberg, el rendimiento de la actividad constructora desde enero de 1959 a junio de 1963, alcanza en síntesis a las siguientes cifras:

Sector Público:	92.995.
Sector Privado:	60.087.
Total	153.082.

Debe agregarse, según cuadro inserto por Corvi en *El Mercurio* de fecha 22 de enero, 1.675 viviendas por labor directa, y 3.067 viviendas por labor indirecta, contratadas o iniciadas al 31 de diciembre de 1963, con lo que se alcanza un nuevo total de 157.824 unidades. Por otra parte, según inserción en el mismo diario y fecha por parte de la Caja Central de Ahorro y Préstamo, habría que agregar 5.027 préstamos, lo que da un nuevo total general de 162.851 viviendas terminadas o en ejecución a fines de 1963. El pequeño excedente generado por aquellas unidades en ejecución lo hemos equiparado con las viviendas provenientes del sector privado sin financiamiento del sistema de Ahorro y Préstamo —respecto a las cuales no hay información precisa.

(8) El Plan Decenal fijó para los años:

	1961 — 42.100 viviendas
	1962 — 44.400 viviendas
	1963 — 46.800 viviendas
Hemos supuesto para los años 1960	— 40.000 viviendas
y 1959	— 38.000 viviendas
Total 1959-1963	211.300 viviendas

Déficit en este período: 48.449 viviendas.

(9) Corvi: **Plan Habitacional-Chile, 1963**.

(10) Discurso H. Senador Eduardo Frei M., publicado en *El Mercurio*, 19 de junio de 1964.

(11) Comité de arquitectos allendistas: **La vivienda en el Gobierno Popular**, edición mimeografiada, junio de 1964.

(12) Por ejemplo, Glenn H. Beyer cita en su obra: **Housing: A Factual Analysis**, la siguiente lista propuesta por el Comité Consultivo de la Housing and Home Finan-

ce Agency: 1) Investigación esencial en ciencias físicas y tecnologías (ciencias naturales, materiales de construcción, estructura y equipo de la vivienda); 2) Determinación de necesidades humanas (higiene de la vivienda, psicología social, psico fisiología); 3) Con carácter de planeamiento (diseño de la vivienda, estudios de planeamiento urbano, planeamiento residencial); 4) Transición a la economía (métodos de construcción, fuerza de trabajo para construcción, organización y operación de la industria de construcción de viviendas); 5) Esencialmente de economía (datos generales de carácter económico y social, mercado de vivienda, financiamiento, administración y operación, costos de vivienda y mantención); 6) Legislación (reglamentación de vivienda, legislación y administración), The Macmillan Co., 1958.

(13) Corporación de Fomento de la Producción: Op. Cit., pág. 115.

(14) Ronaldo Ramírez: Política Habitacional de la Unión Soviética, Seminario de investigación, Escuela de Arquitectura, Universidad de Chile, 1960.

(15) Unión Panamericana: La formación de capitales para la vivienda en América Latina, Cap. I, 1963.

(16) Ver: Experiencias sobre planificación habitacional en Israel, por F. Kusnetzoff, en Revista de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de Chile, N.º 1, 1961.

(17) Oficina Internacional del Trabajo: La vivienda de los trabajadores, Informe VIII-(1), 1960, Cap. IV.

(18) OIT: La vivienda de los trabajadores, Informe VIII-(1), 1960.

(19) Corvi: 2.º Plan Trienal 1962-1964, preparado por Dep. de Planeamiento y Estudios Económicos, Anexo N.º 3.

(20) El caso extremo se presentó en la edificación de espectaculares edificios para la venta en los principales balnearios, los cuales en su mayor parte son utilizados por temporadas breves. Ello llevó, en virtud de atribuciones que el propio DFL N.º 2 confirió al Ejecutivo, a limitar las áreas en las cuales se puede construir bajo este cuerpo legal, no sin antes se aprobaran vertiginosamente numerosos proyectos con el beneplácito municipal respectivo, por cuanto estas corporaciones se benefician de los derechos de edificación iniciales, y algunas otras entradas derivadas del sector acomodado que hace uso de tales edificios. Para tan discutible situación, el Fisco y, por ende, el país, han sacrificado importantes recursos, sustraídos por la vía de la exención tributaria.

(21) Declaraciones del Presidente de la Caja Central de Ahorro y Préstamo en diario El Mercurio, 17 de julio de 1964.

(22) Informe inédito, Sección Vivienda, Instituto de Vivienda, Urbanismo y Planeación, Universidad de Chile.

(23) Respecto a la existencia de numerosas viviendas nuevas en espera infructuosa de comprador, debe citarse, además de las declaraciones mencionadas en la nota 21, varias publicaciones de personeros de la Cámara Chilena de la Construcción.

(24) Colegio de Arquitectos de Chile, Boletín N.º 42. Ver intervenciones en sesión inaugural e informes de Comisiones.

(25) Se encuentra en desarrollo una investigación del Instituto de Vivienda, Urbanismo y Planeación, que persigue el análisis de la utilización del espacio en viviendas económicas. Existen, además, varios Seminarios de alumnos de sexto año de la Escuela de Arquitectura sobre la materia, efectuados en los últimos cinco años.

(26) Un caso extremo de esta modalidad lo presentan las viviendas en las granjas colectivas de Israel —kibbutz—, las cuales no cuentan con recintos para comer ni dormitorios para niños, por cuanto ambas necesidades se cumplen en áreas comunes especialmente acondicionadas.

(27) Ha sido debatida por los arquitectos la oportunidad poco aprovechada en tal sentido, potencialmente latente en el sistema de concursos de anteproyectos, en los cuales una vez constatada una tendencia más bien conservadora de parte de los primeros jurados, ha primado de parte de los concursantes una explicable reticencia a innovar. Por otra parte, se advierte en el trabajo más reciente de los proyectistas de la Corporación de la Vivienda, un esfuerzo por ensayar nuevos diseños y procedimientos constructivos.

(28) La obra: *Casas para Chile*, de que es autor el ingeniero Raúl Sáez S., publicada en 1959, abunda en antecedentes al respecto.

(29) OIT, Op. Cit. Además, ver el editorial de *Técnica y Creación*, N.º 5, 1962, revista del Instituto de Edificación Experimental, Universidad de Chile. Se argumenta especialmente en favor de los hormigones pretensados y de la madera, como materiales potencialmente valiosos en la reducción de costos de la vivienda; se incluye también un análisis de las limitaciones que presenta la mecanización de faenas para el proceso de construcción en base a albañilería reforzada.

(30) Debe reconocerse en los esfuerzos por capacitar al personal obrero desplegados por organismos como la Cámara de la Construcción, la Escuela para Obreros que mantiene el Centro de Estudiantes de Arquitectura de la Universidad de Chile, y algunas acciones impulsadas por técnicos extranjeros, un germen valioso para un plan nacional de entrenamiento y capacitación laboral para la construcción.

(31) Un caso frecuente que induce a error, es la aparente coincidencia en los porcentajes de población urbana de Chile y USA, ligeramente superiores al 60% en ambos casos. En verdad, ello no es así, por cuanto en el caso norteamericano, debe agregarse cerca de un 30% de población nonfarm, es decir, que viven en granjas próximas a las ciudades sin depender de labores agrícolas, de modo que la población estrictamente rural en ese país es sólo del orden de un 10%.

(32) Al igual que el problema de la locomoción, esta deficiencia afecta por parejo a los sectores residenciales de mayor y menor nivel económico. Así, las áreas nuevas de comunas tan acomodadas como Las Condes, están fuertemente necesitadas de protección policial, bomberos, asistencia de emergencia, colegios fiscales, etc. Respecto a comunas populosas de población de recursos medios o bajos, la situación es crítica, haciéndose eco de ello la campaña electoral que hemos comentado. Ver nota 10.

(33) Las observaciones del profesor Francis Violich al respecto, son singularmente expresivas de esta materia. Ver F. Violich: *La planificación en Sudamérica*, en *Vivienda y Planeamiento*, N.º 24, 1957.

(34) Memoria del Secretariado Técnico de Planeamiento y Vivienda Rural, diciembre, 1963. Ed. Mimeografiada, 19 págs.

(35) Ver: *Urbanización: ¿Caos o Progreso?*, por Luis Bravo H., Instituto de la Vivienda, Universidad Católica de Chile, 1962. Editorial Universitaria. Además: *El condicionamiento de la Reforma Agraria*, por Oscar Domínguez, 1963. Univ. de Louvaine. y *La Política Agropecuaria del Gobierno Popular*, Oficina Central de Planificación, Oceplan, 1964, Impresora Horizonte.

(36) Ver artículo en esta misma publicación, del arquitecto René Martínez L.

(37) Ver nota 16, en particular parte II-e y III-c.

(38) La ampliación de campo por parte de los economistas hacia un contexto sociológico, inspira la nueva estructura de la enseñanza propuesta por el Decano de la Facultad de Ciencias Económicas, en declaraciones publicadas a principios del mes de agosto, en la prensa local.

(39) Ver: Iván González y Boris Morales: **Población San Gregorio**, 1959, y Alfonso Raposo: **La familia habitante y su vivienda**, 1962, Seminarios de Investigación, 6.º año Escuela de Arquitectura, Universidad de Chile.

Cepal: **La urbanización en América Latina**, E/CN. 12-661. Rev. 1, marzo, 1963, y **Proyecto de Investigación Conjunta sobre Política Social y Poblaciones de Erradicación: el caso de la Población José María Caro**.

(40) Este programa ha requerido la creación de una sección especial en el Ministerio de Obras Públicas, con la participación de arquitectos, sociólogos y otros expertos de diversas instituciones chilenas. Se cuenta, además, con el respaldo económico y profesional de la Fundación Ford, que ha permitido la colaboración de destacados investigadores de la Universidad de Rice y del Massachusetts Institute of Technology.

(41) Ver, entre otros, Raúl Sáez S.: **Casas para Chile**, pág. 69, Editorial del Pacífico, 1959. John M. Frantz.: **Organization for Housing Programs in Chile**, Usom/Chile, agosto, 1959. Senador Eduardo Frei, discurso citado en punto 10. **La vivienda en el gobierno popular**, citada en punto 11. De especial interés resulta revisar la nueva ley de urbanismo propuesta por el gobierno italiano, comentada en *Urbanística*, N.º 39.