

PAISAJES DEL PROGRESO: FACETAS DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO Y DESARROLLO EN LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA SUBSIDIADA EN SANTIAGO Y VALPARAÍSO (1990-2016)^{1,2}

LANDSCAPES OF PROGRESS: ECONOMIC GROWTH AND DEVELOPMENT FACET IN SUBSIDIZED HOUSING POLICIES ON SANTIAGO AND VALPARAÍSO (1990-2016)

Rodrigo Hidalgo Dattwyler³
Pontificia Universidad Católica
Santiago, Chile

Voltaire Alvarado Peterson⁴
Universidad Academia
de Humanismo Cristiano
Santiago, Chile

Laura Rodríguez Negrete⁵
Universidad Austral
Valdivia, Chile

Abraham Paulsen Bilbao⁶
Pontificia Universidad Católica
Santiago, Chile

Resumen

El énfasis social que tienen en Chile los conceptos de desarrollo y crecimiento económico esconde las heridas de un exitoso modelo de producción-reproducción de la vivienda subsidiada, como vehículo efectivo en la superación del déficit de calidad urbana. A partir de los casos metropolitanos de Santiago y Valparaíso, el manuscrito propone discutir ambas categorías —desarrollo y crecimiento económico—, teniendo en cuenta para ello el paisaje resultante del progreso obtenido de las iniciativas público-privadas en la materia. Estas iniciativas basan parte de su fuerza en el énfasis político por generar una sostenibilidad espacial de las áreas intervenidas. Esto último, con el fin de alivianar, al menos en el discurso, los déficits propios que caracterizan, en materia de equipamientos, a los conjuntos de vivienda subsidiados. De esta forma otorgan la provisión, no solo de los mínimos estándares de bienes y servicios de calidad, sino que aseguran acceso efectivo y bienestar para la población de las más variadas clases sociales. Con la aplicación de la estimación de densidad de Kernel, se pone a prueba el vigor de la presencia que tienen los servicios públicos —salud y educación— y privados, como el comercio en dichos lugares, dentro del paisaje residencial subsidiado. Siendo este aspecto discutido y proyectado hacia el final del trabajo.

Palabras clave

áreas metropolitanas; espacio urbano; paisaje y progreso; vivienda subsidiada

Abstract

In Chile, concepts such as development and economic growth have a social emphasis that hides the wounds of a successful production-reproduction model of subsidized housing, been an effective vehicle in overcoming the urban quality deficit. Taking into account the metropolitan cases of Santiago and Valparaíso, the paper proposes to discuss development and economic growth as categories, considering the public-private initiatives' resulting landscape. These initiatives, base part of their strength, on the political emphasis to generate spatial sustainability of the intervened areas, in order to alleviate, at least in the discourse, the specific deficits in facilities that characterized the subsidized housing complexes. Thereby, they provide the provision, not only of the minimum standards of quality goods and services, but they also ensure effective access and welfare to the most varied social classes, within the population. Applying the Kernel density estimation, within the subsidized residential landscape, tested the vigorous presence of public services—health and education—and private services such as local commerce. This aspect is discussed and projected towards the end of the work

Keywords

landscape and progress; metropolitan areas; subsidized housing; urban space

RODRIGO HIDALGO DATTWYLER • VOLTAIRE ALVARADO PETERSON • LAURA RODRÍGUEZ NEGRETE • ABRAHAM PAULSEN BILBAO

Cómo citar este artículo: Hidalgo, R., Alvarado, V., Rodríguez, L. y Paulsen, A. (2019). Paisajes del progreso: facetas del crecimiento económico y desarrollo en las políticas de vivienda subsidiada en Santiago y Valparaíso. *Revista 180*, 44, (110-119). [http://dx.doi.org/10.32995/rev180.Num-44.\(2019\).art-491](http://dx.doi.org/10.32995/rev180.Num-44.(2019).art-491)

DOI: [http://dx.doi.org/10.32995/rev180.Num-44.\(2019\).art-491](http://dx.doi.org/10.32995/rev180.Num-44.(2019).art-491)

En su *Balance de vivienda social y entorno urbano* de 2017, la Cámara Chilena de la Construcción (CChC) declara que el déficit habitacional persiste aun cuando en el total de los seis primeros deciles de la población chilena⁷, el 63% del total de viviendas son propias, incluso excluyendo a los tres estratos siguientes, que son los más ricos del país (CChC, 2017). El hacinamiento, que fuera un grave problema urbano de la primera mitad del siglo XX, resulta ser marginal en la actualidad, con un 5% de la población nacional viviendo en condiciones críticas, y solo un 0,8% de todo este conjunto. Estos datos, provenientes del organismo gremial de la construcción en Chile, se fundamenta en la Encuesta Nacional de Caracterización Socioeconómica 2015 (CASEN), dispositivo oficial sobre el cual se basa el diseño de políticas públicas tendientes al abordaje de la pobreza, desarrollada en general por los ministerios denominados sociales (CChC, 2017). La estantería de datos que CASEN provee termina organizando, por paradójico que parezca, las agendas de inversión que la CChC define para sus empresas y operadores asociados.

A estos números cabe sumarles algo más de 507 mil familias que, a nivel nacional, se agrupan en los denominados Nuevos Requerimientos Habitacionales (NRH) utilizados por los instrumentos de CASEN y CChC para describir la situación de los allegados urbanos, agrupando hogares o núcleos familiares bajo una misma vivienda⁸. Tanto los agentes privados como el Estado han delimitado una cancha para el juego habitacional, relevándose tanto los aportes fiscales como las formas en que son traducidas en incentivo a los nichos de mercado que la misma CChC se traza y entrega como focos de inversión. Cabría preguntarse si los NRH constituyen nuevas aperturas hacia el sistema de subsidios habitacionales para un óptimo rendimiento del gasto social tras el discurso del crecimiento económico y desarrollo y, dentro de ellos, cómo es que se manifiestan en el espacio urbano de las metrópolis chilenas.

A modo de provocación inicial, se puede determinar que esta articulación no tiene otro fin que la captura de los aportes para la vivienda y su entorno que ofrece el Estado a través de una generosa y sofisticada estructura subsidiaria. El gremio CChC, deliberante pero cauto al mismo tiempo, según mande la coyuntura, mantiene la certeza en que el modelo de gestión residencial chileno es robusto y se comporta como pilar en el sostenimiento de dos ejes conceptuales clave, ya enunciados en el párrafo anterior: el crecimiento económico y el desarrollo.

Este trabajo tiene como propósito discutir ambos conceptos, considerando como casos de estudio los espacios

urbano-metropolitanos de Santiago y Valparaíso, que es donde tanto el crecimiento económico como el desarrollo materializan una visión superior dentro de las políticas y eslóganes del mercado en torno a la vivienda. Todo lo anterior afirmado en la adhesión a lo sostenible, cuyo efecto mitiga la complejidad de estas categorías, al menos en el tipo de ciudad resultante.

La ruta para abordar estas tensiones considera, primero, una discusión teórica respecto del crecimiento económico y del desarrollo y las significaciones dadas dentro de la producción del espacio en el Chile contemporáneo. Luego, se analiza el efecto en el hábitat residencial de estos elementos con el cálculo de una estimación de densidad de Kernel a escala metropolitana, en función de las transformaciones en la oferta habitacional y de entorno en Santiago y Valparaíso, caracterizando su densidad, concentración y carencia de servicios asociados. En las conclusiones del trabajo, se propone avanzar en el cuestionamiento sobre lo sostenible, a la vista de los resultados obtenidos, para ilustrar las categorías de crecimiento económico y desarrollo, verdaderos mantras en la edificación política del progreso, que el agente inmobiliario ha sabido conducir en las formas que participa de las metrópolis chilenas (Hidalgo, Terán, Alvarado y Paulsen, 2017). A modo de colofón, se invoca a la reflexión acerca de la pregunta de si es o no efectivo un desarrollo o crecimiento en el marco del neoliberalismo urbano chileno; porque ese es el propósito de CASEN como fuente de información ¿o no?

Metodología y caso de estudio

Debido al volumen de las áreas metropolitanas de Valparaíso y Santiago, y la necesidad de estructurar un panorama espacial de las relaciones que sustentan las ideas de desarrollo y crecimiento económico, se analiza la distribución de datos de establecimientos educacionales escolares, servicios de salud y comercio y, respecto de ellos, su relación con los conjuntos habitacionales subsidiados y edificados entre 1990 y 2014 para ambas ciudades.

Considerando los patrones de aglomeración y conurbación distintivos de estas metrópolis, se aplica la densidad de Kernel como metodología para identificar vecindades significativas en función de un radio definido por celdas de 100 metros, con el objetivo de agrupar los puntos por cada uno de los elementos individualizados y su relación topológica efectiva con las viviendas subsidiadas en el período indicado (Alphonson, 2010).

Este ejercicio permite analizar en profundidad el sentido de los conceptos clave del trabajo, pues crecimiento

económico y desarrollo se advierten como ejes de modernización y progreso urbanos, casi incontrarrestables. De esta forma, un indicador obtenido por medio de procesos lógicos de modelamiento como la densidad de Kernel, permite construir una reflexión crítica e informada desde las condiciones de sitio que el hábitat urbano representa hacia la comprensión del desarrollo económico y crecimiento.

Los conceptos de la euforia urbana: crecimiento económico y desarrollo

Durante la última elección presidencial se advirtió que los chilenos actúan como expertos en economía pues, en general, manejan una serie de conceptos clave, dentro de lo que podríamos considerar *su episteme particular*. Cotidiano fue escuchar, entre septiembre y diciembre de 2017 voces requiriendo *reactivar la economía, recuperar la senda del crecimiento* y volver a *generar empleos de calidad*. Con mayor o menor énfasis en alguno de estos tres planteamientos, los dos candidatos en disputa por la presidencia del país —para la segunda vuelta— convergieron en que estos tres requerimientos eran pivotes para un financiamiento de políticas con mayor impacto. De esta manera, las familias podrían recuperar el poder adquisitivo, tan pertinente en las economías de mercado con foco en lo social. Para obtener estos resultados, las coincidencias entre los dos candidatos eran, por así decirlo, aún mayores: aumento de la inversión en infraestructura y vivienda, superar la pobreza resiliente desde 1990 a la fecha y concretar, hacia 2025, un país desarrollado⁹. Si esta es la médula del mensaje entregado a los votantes, entonces qué es el crecimiento económico y cuál es su relación con la estructuración del espacio habitacional. Una posible respuesta podría estar en cómo se entiende desde lo cotidiano.

Hacia el último cuarto del siglo XX, el fuerte ímpetu de la sostenibilidad como discurso y acción impregnó la construcción del relato político a niveles inéditos, particularmente por la búsqueda de alguna receta que permitiera insertar el término sostenibilidad en las distintas formas de producir políticas públicas; generalmente atendiendo a las tensiones insolutas de distribución del ingreso, el aseguramiento de acceso en objetivos sociales y la igualdad de oportunidades (Stiglitz, 2014).

Con posterioridad a la crisis financiera de 2008, caracterizada por conceptos como la avaricia, la especulación y la manipulación, emergieron otras reflexiones centradas en la economía política que, ante el monetarismo imperante, aparecían renovando las responsabilidades de lo público en la construcción del desarrollo y crecimiento

económico (Piketty, 2015). El conjunto de estas consideraciones constituyó una idea de sostenibilidad sistémica, enfoque que incluía ciertas precisiones respecto de la generación de equilibrios y sus aportes en la calidad de vida, estableciéndose, o al menos desarrollándose, la expectativa de una posible línea demarcatoria entre crecimiento —económico— y desarrollo —humano— (Naredo, 1987). Así, a la necesidad por crecer se adosó el foco sostenible, donde no importaba la escala del proceso, pero sí su relación con lo natural y el peso de los agentes políticos, sociales y económicos en el espacio que serían, a la postre, los certificadores del crecimiento económico (Leff, 1998; Lovelock, 2011; Meadows, 1972).

Para la situación chilena, crecimiento fue sinónimo de cifras abultadas y dentro de estas, claramente la vivienda ocupó un lugar importante. Como un estado de euforia por lo urbano, entre 1990 y 2016 Santiago metropolitano recogió 712.067 subsidios habitacionales, repartidos entre autoconstrucción individual o colectiva, viviendas económicas, aportes a la localización e interés territorial, entre otros. De los nueve instrumentos revisados, solo tres de ellos agrupan la mitad de la cuenta final de viviendas sociales —decretos 1, 40 y 4—. Para Valparaíso metropolitano, la cifra total llegó a 123.275 subsidios entregados durante el período, cuya presencia permitió redefinir las vocaciones por la propiedad habitacional que las políticas de vivienda estatuyeron progresivamente desde 1990 en adelante. Esta tendencia tiene una caracterización en cifras contundentes, donde el aporte estatal es clave en su sostenibilidad como sistema, como lo caracteriza la Tabla 1.

En ambos casos metropolitanos, la calidad de vida sujeta al crecimiento económico se articula con la masificación de la propiedad, consolidando con esto la imagen de un paisaje del progreso. Los postulados de la Comisión Bruntland, señalados en el año 1987 (Guimarães, 2015; United Nations World Commission on Environment and Development, UNWCED, 1987), han sido instrumentalizados en favor de una masiva oferta de titularidad sobre viviendas, orientándose hacia lo que el mercado y el Estado entienden como avance social y sociedad del bienestar (Naredo, 1987).

La vocación de la política pública sobre la propiedad habitacional es clave para este relato. Con una inversión fiscal asegurada del 3,6% del actual presupuesto nacional, es evidente el énfasis político orientado a producir efectos espaciales sustantivos bajo el esquema del avance social. El hito de la cantidad de viviendas es más relevante todavía, si se subraya como evidencia

Tabla 1

Unidades de subsidio e inversión pública por instrumento en Santiago y Valparaíso 1990–2016

Instrumentos	AMS (Unidades subsidio)	Inversión (en millones de dólares)	AMV (Unidades subsidio)	Inversión (en millones de dólares)	Totales	
					Unidades subsidio	Inversión
D.S.º 1 Sistema Integrado de Subsidio Habitacional 2004–2016	163.074	929.949.302	21.516	349.705.730	184.590	1.279.246.032
D.S. 40 Subsidio de Interés Territorial, Título II 2004–2016	115.345	647.097.505	1.699	14.761.803	117.044	661.859.308
D.S. 41 Sistema de Subsidio Habitacional, Título I 1990–2003	173.417	959.150.992	24.070	182.991.189	197.487	1.142.142.180

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de Hidalgo, 2017.

en la lucha contra la pobreza o el hacinamiento. Son números significativos para un presupuesto de 60 mil millones de dólares anuales a 2017¹¹.

Este enfoque respecto de la prosperidad y el incremento de la riqueza individual o colectiva trasgredió la barrera impuesta por la sostenibilidad como paradigma en la gestión de diversas demandas instaladas sobre medioambiente y desarrollo, haciéndolo equivalente en lo conceptual con el crecimiento económico, particularmente, con la vivienda como pilar en su representación espacial (Barro & Sala i Martin, 2004). Los sistemas de subsidio articulados como garantías de acceso a salud y educación convergieron en un orden básico en las prioridades políticas del país. La dimensión de los aportes subsidiarios manifestó esta faceta espacial del crecimiento y desarrollo económico, al impulsar la inversión y el aseguramiento del consumo urbano como un bien en sí mismo.

La necesidad imperiosa de ser un país desarrollado (y sostenible)

Es desde la segunda mitad del siglo XX que el índice de desarrollo se calculó a partir de los resultados del crecimiento económico por cada país, homologándose ambos términos, a lo cuales se vendría a incorporar posteriormente el de sostenibilidad (Corbo, 1988). El desarrollo caracterizaba a una fase de la sociedad, que apuntaba a avanzar a otro estado superior en términos de recursos

técnicos, pero también simbólicos, que daban viabilidad al proyecto neoliberal (Nisbet, 1980).

Pudiendo reconocer espacialmente al crecimiento como una montaña de ladrillos convertidos en propiedad habitacional, el desarrollo representó una solución a la visión contrapuesta entre hogares y viviendas. Preocupación señalada por Martin Heidegger, referida al concepto de habitar, que cuestionaba la construcción de viviendas en menoscabo de los hogares, siendo estos últimos morada de las subjetividades (2001). Las casas serían un número exhibible del desarrollo cuantitativo de un espacio, pero bien poco decifrabable respecto de sus aspectos más cualitativos, atribuibles a la condición de hogar. El conjunto de indicadores que validan la vivienda, como sus formas de asignación, entorno, bienes y servicios presentes, se sitúan dentro del paradigma sostenible del desarrollo, junto con el agregado de la justicia e igualdad; estas últimas como categorías de denuncia social e insumo para políticas públicas (Daly, 1996; López, 2010).

El enfoque sostenible en el desarrollo aporta al debate de las alternativas para la superación de las injusticias espaciales y ambientales (Agyeman, 2005; Soja, 2014; Taylor, 2000), expresando la correspondencia entre calidad de hábitat y vulnerabilidad, nivel de ingreso y déficit estructural de bienes y servicios, los que no se distribuyen equitativamente por parte de políticas como

las subsidiarias (Arenas, 1991). Y si de desarrollo se habla deben agregarse, por cierto, nociones orientadas hacia una justicia productora de sostenibilidad, mitigadora de la pobreza y pilar fundamental en la democracia (Sandel, 2014). Más aún en la actualidad, donde la vivienda se concibe como un objeto de consumo, por lo cual su significado ha mutado hacia fórmulas de distinción o diferenciación social, estableciéndose como fruto de los procesos de conquista de derechos humanos y sociales, superando incluso su propia materialidad.

Tal como lo muestra la Tabla 1, 47.285 fueron las unidades de subsidio recibidas en el Valparaíso metropolitano entre 1990 y 2016, contenidas en los tres instrumentos individualizados, todos dedicados a la vivienda finalizada. Pero también hubo 17.835 habitaciones progresivas acogidas al decreto 140, donde si bien la unidad no estaba terminada, sí proveía de contundentes soluciones que en el camino se convertirían en conjuntos residenciales urbanos consolidados. La autoconstrucción para el período 1990-2003 tiene una fuerza distinta en la metrópolis costera, no porque fuera más o menos desarrollada que Santiago, sino porque su conformación metropolitana requirió de la normalización de las propiedades, para poder impulsar así el desarrollo con impronta urbanizadora, lejana a la justicia espacial y en tensión con la dignidad, pero hito de desarrollo, al fin y al cabo (Valdebenito y Álvarez, 2016).

Entonces, tanto el crecimiento económico como el desarrollo son vectores políticos en la búsqueda del bienestar social por la gestión habitacional. Categóricamente, son palabras clave de organismos como la CChC y su catastro de NRH, impeliendo la captura de los fondos públicos y la edificación masiva de viviendas, sin considerar que el entorno de aquel espacio forma parte también del hogar, en el sentido más heideggeriano. Por todo lo expresado anteriormente, podemos observar que el resultado de las propuestas no ha estado orientado a profundizar la democracia territorial, sino a una intencionada persecución por obtener nuevos espacios de propiedad, más desarrollados y propios de un paisaje del crecimiento económico, y muy de país desarrollado, por cierto (Max Neff, 1998).

¿Cuál es el paisaje urbano de un país desarrollado y vigoroso en lo económico?

La respuesta puede plantearse desde dos aspectos: 1) lo que el Estado aspira como paisaje del desarrollo y crecimiento económico y 2) aquello que los agentes inmobiliarios ofrecen a la población. En ambos casos se encontrarán anhelos de seguridad representados en elementos

urbanos como las áreas y entornos verdes, como ejemplos modernizadores de la ciudad contemporánea. Asimismo, el subsidio como aporte estatal libre, desgravado y disponible a la demanda, representa las cuotas de captura presupuestaria que financian esta imaginación geográfica, única y diferenciada.

Siendo el paisaje una unidad de vista, sus representaciones han dado forma irreversible a lo que vemos y entendemos como naturaleza (Crandell, 1993). Algo similar sucede con la ciudad, hoy paisaje urbano, desde la conjunción desagregada de un grupo de unidades de vista. De acuerdo con Balshaw y Kennedy (2000), la incorporación de las subjetividades territoriales dentro de la geografía humana ha jugado un papel relevante a la hora de incorporar la noción de paisaje dentro del espacio urbano.

El paisaje, en tanto fotografía del espacio en un tiempo determinado, resalta patrones en la construcción del hábitat urbano. Esto puede definirse como un conjunto de unidades de tiempo, donde se incluyen pequeños cuadros de un paisaje mayor, exhibibles en las relaciones entre lo político y lo espacial (Bleicher, 2017). Las políticas de vivienda ya descritas han sido efectivas en resolver la contradicción planteada por Heidegger, donde los hogares no solo son los edificados a punta de subsidios, sino que se construyen con el entorno, los servicios y las relaciones de vecindad entre ellos. Sin pensarlo, Heidegger se anticipó a metodologías como la densidad de Kernel, que permiten desnudar las trampas que la topología o el tiempo impiden ver (Buttimer, 1985; Degen, 2017). Porque los objetos en el espacio no están relacionados solo por estar cerca, existen tras ellos otros procesos, otros paisajes que dan forma a las fotografías metropolitanas de Santiago y Valparaíso.

Esta forma de producir ciudad ha sido exitosa y sus datos son irrefutables. Ambas áreas metropolitanas acogen cerca de un millón de subsidios a la vivienda entre 1990 y 2016, período donde la opción por generar mayor crecimiento económico para el desarrollo se afirmó en el incremento de todos los guarismos posibles. Así también aconteció con el entorno habitacional, el hogar de Heidegger, donde los aportes fiscales rondaron las 637 mil unidades entregadas, con una inversión en ambas metrópolis de 1.034 millones de dólares entre 1990 y 2016. Considerando, como pivote en ello, al Programa de Protección del Patrimonio Familiar —decreto 255— cuyo nombre ilustra robustamente lo que se ha planteado con anterioridad.

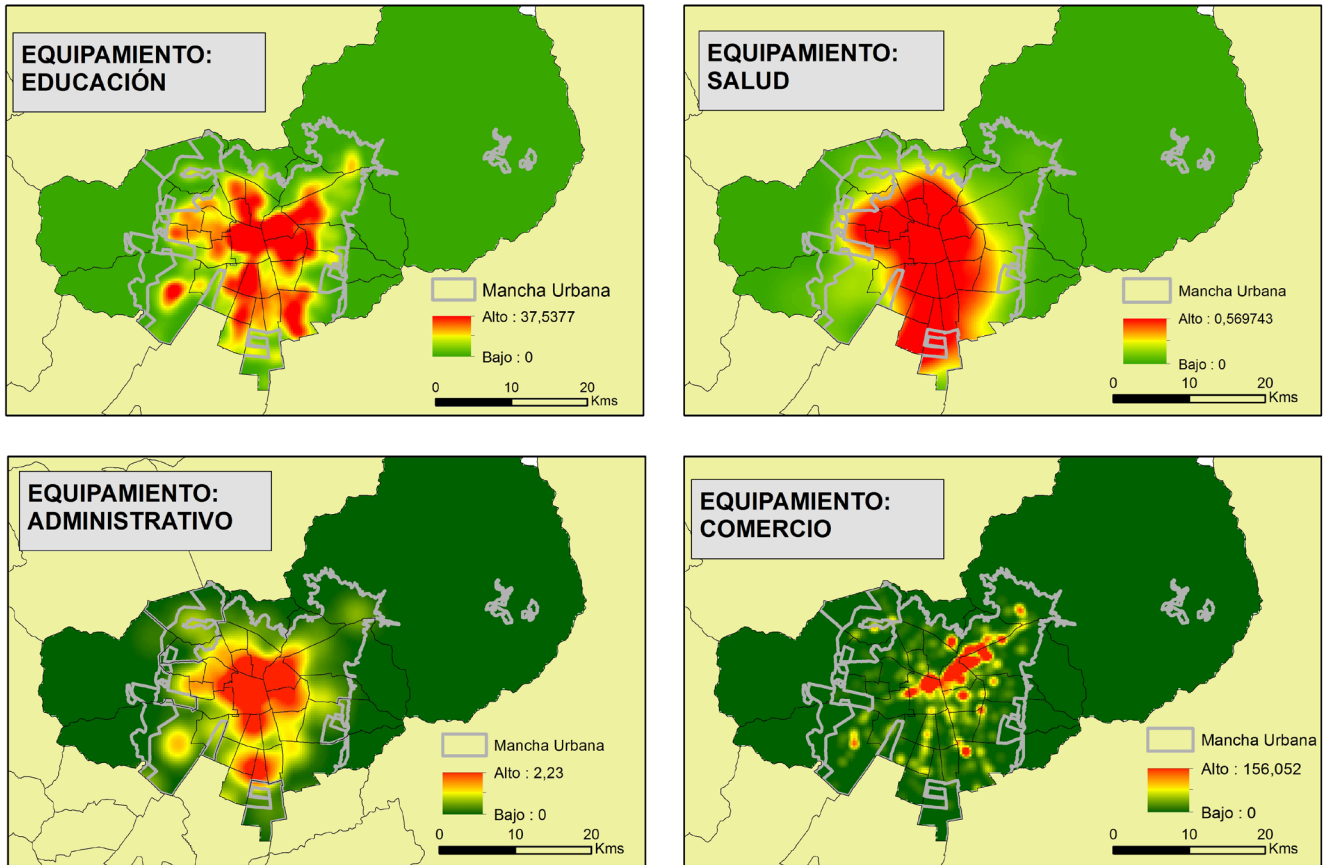


Figura 1. Vecindad conjuntos de vivienda subsidiada y equipamiento, área metropolitana de Santiago 1990-2014.
Fuente: Elaboración propia con base en los datos de Hidalgo, 2017.

El paisaje es contradictorio, pues tras todos estos elementos están aún las evidencias del informe de la CChC. Ellas dibujan las estrías de este paisaje de desarrollo y crecimiento, donde el hacinamiento urbano se ha esquivado a través de subsidios más sofisticados y expansivos, como es el caso de los aportes para el alquiler, ampliando los plazos y límites de edad para su adjudicación. Es evidente que la propiedad por sí sola no llevaría al estadio socioeconómico prometido para 2020 primero y 2025 después. El desarrollo no es solo crecimiento económico, es ante todo un salto cualitativo apreciable en el espacio urbano.

La materialidad del crecimiento económico y el desarrollo en las metrópolis del Chile central

Para el caso de Santiago de Chile se observan vecindades significativas en los sectores sur, oriente y centro en el ítem educación. Sin embargo, la debilidad en el equipamiento dedicado a comercio manifiesta un comportamiento mejor hacia el oriente, generando una franja robusta entre la zona central de la ciudad y los municipios con mayores ingresos del país —Providencia,

Las Condes, Vitacura y Lo Barnechea—. Para el sector norte y sur poniente se aprecian vecindades débiles en comercio, con algunos *hotspots* concentrados hacia los antiguos circuitos industriales de la capital, actualmente convertidos en puertos secos o alternativas para el comercio de liquidación.

Sin embargo, en salud y educación, el sentido de los datos es conforme con el dibujo de la metrópolis, destacando su concentración en las zonas de mayor población y con un acumulado de viviendas subsidiadas durante el período, siendo este también significativo. La Florida con 115.322 viviendas (10.748 subsidiadas); Puente Alto con 166.683 (17.016 subsidiadas); Maipú 156.878 (16.154 subsidiadas) y Santiago —comuna— con 179.763 (19.815 subsidiadas)¹².

Por el lado del Valparaíso metropolitano, las vecindades sobresalen más hacia las zonas del plan en la conurbación litoral, sosteniéndose una tendencia policéntrica en los municipios externos al poniente de la costa. Esta franja generada entre Viña del Mar, Quilpué, Villa Alemana y Limache se explica en parte por la cobertura que la línea de metro Merval cubre desde Valparaíso hacia el nororiente de la zona. Salvo el comercio, cuya

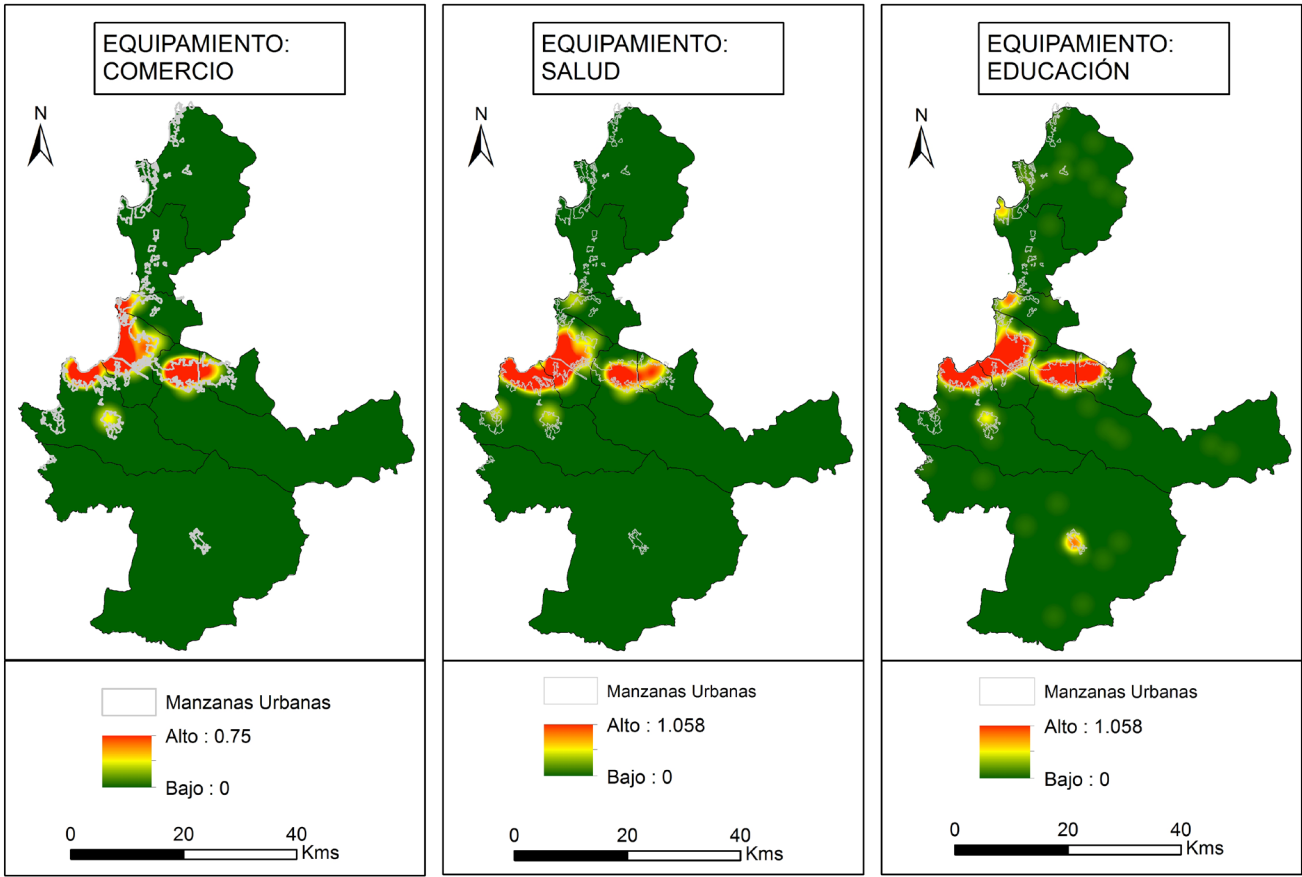


Figura 2. Vecindad conjuntos de vivienda subsidiada y equipamiento, área metropolitana de Valparaíso 1990-2014.
Fuente: Elaboración propia basada en datos de Hidalgo, 2017.

mancha se proyecta con vigor hacia Viña del Mar debido a la presencia de centros de consumo masivos, tanto en las zonas interiores como periféricas, el resto del equipamiento sigue un mismo patrón de vecindades.

Aquí la naturaleza opera como una condicionante a la expansión, debido a la alta similitud en la aglomeración de equipamientos hacia el interior de la bahía, al contrario de lo presentado en su ladera oriente, donde a pesar de contar con conjuntos de vivienda subsidiada, no se manifiestan equilibrios entre equipamiento y vivienda como los mostrados en el eje costero.

Mención relevante es la que se destaca al extremo norte con el municipio de Quintero que, aun estando fuera Área Metropolitana de Valparaíso, concentra una interesante relación entre viviendas y equipamiento educativo. Esto no es menor al observar que en dicha comuna, la presencia del programa de integración social y territorial Minvu considera al menos dos proyectos en construcción para finales de 2017¹³.

El consolidado de esta información permite elaborar dos líneas de discusión definidas en los conceptos propuestos al inicio del trabajo. La primera de ellas es la vocación estatal y privada en la cobertura de servicios de salud y educación. Los datos presentados muestran un conglomerado no menor, pues de ellos se deduce el acceso a programas de financiamiento como los propuestos por el D.S. 40 (Tabla 1) referidos a la cercanía de la oferta habitacional con servicios de salud y educacionales. Su provisión no solo instala las alternativas de acceso a viviendas definitivas, sino que es parte de esta idea de desarrollo urbano consolidado, de hogares en casas y entornos, configurando un paisaje que, por incompleto que podría aparecer, es concreto en sus metas originales: se cumple con lo solicitado por la norma. En las comunas señaladas para el caso santiaguino, el acumulado para el período 1990 a 2014 en este programa es de 26.648 viviendas. Una buena forma de edificar el desarrollo, literalmente.

En un segundo término, emerge el eje comercial como un equipamiento clave en la construcción del crecimiento

económico. Uno de los roles urbanos en la propiedad habitacional está en asegurar que los circuitos de consumo sean efectivos y dinámicos, asumiendo sus habitantes que la participación de la ciudad no es solo acceso y proximidad a la satisfacción de necesidades. Es también, un espacio de circulación de capitales, donde la pertinencia de los subsidios a la vivienda intenta reinstalar la localización céntrica, como es el caso del D.S. 19 en Valparaíso y Viña del Mar que acumula 757 unidades habitacionales reconocidas por el programa, cuya entrega aconteció durante 2018¹⁴. Las lógicas de crecimiento económico apuntan a que la habitación social sea reemplazada por otra con mayor peso comercial, más atractiva en el tiempo y de mejores prestaciones para el ideario que insuma a la construcción de un robusto paisaje de progreso urbano.

Ideas finales

El significado de la vivienda se construye desde las aspiraciones más profundas de humanidad, siendo en la actualidad un pilar determinante. La propiedad otorga un sentido de pertenencia respecto de un determinado paisaje urbano de progreso.

Esta subjetividad territorial produce un estatus distinto al otro, al subalterno, al pobre expoliado de los bienes de la modernidad (Davis, 2008; Spivak, 2003). Esta diferenciación es posible de explicarse desde las aglomeraciones acusadas por la densidad de Kernel, donde Valparaíso metropolitano no tiene una distribución conforme de la vivienda subsidiada hacia el litoral, pero sí del comercio. Entonces es un paisaje opaco del crecimiento económico y desarrollo, con clausuras sobre lo natural, que determinan usos específicos y señales de pertenencia de clase social. Desde aquí emerge una abismal diferencia entre las acomodaciones y transformaciones colectivas que afirman la idea de sostenibilidad.

Estas manifestaciones colectivas, constructoras de paisajes, se respaldan en la generación de un ideario institucional sobre el desarrollo y crecimiento económico sustantivo, basado en un sistema que se piensa políticamente como sostenible. La vivienda social es reemplazada conceptual y normativamente por otra de carácter comercial, más compleja en demandas y alcances: sustentable, digna y con servicios efectivos (Wu, 2014). Es aquí donde se clausura toda alternativa de sostenibilidad y emergen los productos derivados de su matriz organizacional: viviendas y ciudades sustentables.

La denuncia inicial de la CChC no solo define agendas futuras, también repasa las sendas anteriores de una urbanización promovida por los aportes estatales.

Ingenuo sería en el contexto actual negar el rol político de esta institución en la gestión del espacio urbano, más cuando son los aportes fiscales los que se adecúan la estructuración de las nuevas formas del habitar. No es un reclamo recalcitrante de los agentes urbanos; muy por el contrario, se hace cargo de los nuevos escenarios sociales en la demanda por propiedad basados en la vivienda.

Lejos de ser un paisaje sin sentido, expresa también que el trabajo del Estado ha sido el esperado: la calibración de la densidad de Kernel acusa resultados óptimos en los servicios elementales para la ciudad y sus habitantes, cubriendo con contundencia salud y educación, pilares de toda política de interés social, algo siempre complejo de definir. Esta relación evacúa sensaciones publicitadas como seguridad, estabilidad, control y plenitud, como lo demuestra el llamado *sueño de la casa propia* presente en la cultura chilena actual, donde el rol mnemotécnico de la vivienda en la memoria individual y colectiva apoya en la reducción simbólica de la diferencia y la desigualdad (Harvey, 2014; Moulian, 2002; Stiglitz, 2015). Estos elementos no constituyen más que una serie desagregada de productos señalados como sustentables, ajenos a una orgánica de crecimiento económico y desarrollo en su sentido de bien social colectivo (Sen, 2000).

Finalmente, emergen las implicancias de la vivienda como un bien transable en el mercado, vinculado con las ecologías políticas y economías políticas del espacio urbano. Las más significativas aparecen como vinculación entre el sector inmobiliario y las dinámicas especulativas tipo crisis subprime o hipotecaria de 2008 y otras anteriores en diversas regiones del mundo (Stiglitz, 2011), indicando su permanente tensión con el modelo neoliberal suavizado desde el norte global, pero optimizado en versión violenta para el sur global. El entorno inmediato de la vivienda —barrio, campamento, condominio, villa, población— se trata de un espacio de disputa política, una cristalización del sentido político entre actores formales e informales, entre discursos homogeneizantes y subalternidades (Sandoval, 2010), donde la construcción del valor de mercado se diluye por el conjunto petitorio de la contestación urbana. Este contenido social de la vivienda, relacionado con su ubicación relativa y a su vez con concepciones tales como propiedad y patrimonio, desnuda la posesión de un bien raíz como símbolo de un determinado nivel de riqueza y prolongación espacial de la intimidad de un hogar con sentido de futuro y el mayor logro que la generalidad de las familias podrán acumular (Hidalgo, Arenas, Paulsen, Santana y Link, 2016).

Referencias bibliográficas

- Agyeman, J. (2005). *Environmental justice and sustainable communities*. Nueva York: New York University Press.
- Alphonson, M. (2010). Kernel densities and mixed functionality in a multcentred urban region. *Environment and Planning B: Urban Analytics and City Science*, 37(3), 550-566. <https://doi.org/10.1068/b35061>
- Arenas, F. (1991). La gestión ambiental y el ordenamiento del territorio. *Revista de Geografía Norte Grande*, 18, 51-54.
- Balshaw, M. & Kennedy, L. (2000). *Urban space and representation*. Londres: Pluto Press.
- Barro, R. & Sala i Martin, X. (2004). *Economic growth*. Cambridge: The MIT Press.
- Bleicher, S. (2017). The landscape of fear conceptual framework: definition and review of current applications and misuses. *PeerJ*, 5, 1-22. <https://doi.org/10.7717/peerj.3772>
- Buttimer, A. (1985). Hogar, campo de movimiento y sentido del lugar. En M. D. García Ramón (Ed.), *Teoría y método en la geografía humana anglosajona* (pp. 227-241). Barcelona: Ariel.
- Cámara Chilena de la Construcción, CChC. (2017). *Balance de vivienda social y entorno urbano 2017*. Santiago de Chile: Autor.
- Corbo, V. (1988). Problemas, teoría del desarrollo y estrategias en América Latina. *Estudios Públicos*, 32, 1-44.
- Crandell, G. (1993). *Nature pictorialized: 'The view' in landscape history*. Baltimore-Londres: Johns Hopkins University Press.
- Daly, H. (1996). *Beyond growth: The economics of sustainable development*. Boston: Beacon Press.
- Davis, M. (2008). *Planeta de ciudades miserias*. Madrid: Foca.
- Degen, M. (2017). Urban regeneration and "resistance of place": foregrounding time and experience. *Space and Culture*, 20(2), 141-155. <https://doi.org/10.1177/1206331217697136>
- Guimarães, R. (2015). Desarrollo sustentable: ¿todavía esperando a Godot? *Terra. Revista de Desarrollo Local*, 1, 67-98. Recuperado de <http://10.7203/terra.1.4590>
- Harvey, D. (2014). *Diecisiete contradicciones y el fin del capitalismo*. Quito: IAEN - Instituto de Altos Estudios Nacionales del Ecuador.
- Heidegger, M. (2001). Construir, habitar, pensar. En M. Heidegger, *Conferencias y artículos* (pp. 109-119). Barcelona: Ediciones del Serbal.
- Hidalgo, R. (2017). *La política de vivienda social en el área metropolitana de Santiago y Valparaíso: entre la desigualdad y la sostenibilidad del desarrollo urbano (1992-2014)*. (Proyecto Fondecyt N°1150360). Santiago de Chile: Conicyt.
- Hidalgo, R., Arenas, F., Paulsen, A., Santana, D. y Link, F. (2016). Discursos sobre justicia y desigualdad social en la política de vivienda social en Chile. En A. Orellana, F. Link y J. Noyola (Eds.), *Urbanización planetaria y la reconstrucción de la ciudad* (pp. 161 -385). Santiago de Chile: RIL Editores.
- Hidalgo, R., Terán, P., Alvarado, V. y Paulsen, A. (2017). Desplazados y ¿olvidados?: contradicciones respecto de la satisfacción residencial en Bajos de Mena, Puente Alto. *INVI*, 32(89), 85-110. <https://doi.org/10.4067/s0718-83582017000100085>
- Leff, E. (1998). *Saber ambiental: sustentabilidad, racionalidad, complejidad, poder*. Ciudad de México: Siglo XXI.
- López, I. (2010). Sostenibilidad y cambio social. En J. Cases (Ed.), *Catástrofes medioambientales. La reacción social y política* (pp. 185-207). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Lovelock, J. (2011). *La Tierra se agota*. Barcelona: Editorial Planeta-Barcelona.
- Max Neef, M. (1998). *Desarrollo a escala humana. Conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones*. Madrid: Icaria.
- Meadows, D. (1972). *Los límites del crecimiento. Informe al Club de Roma sobre el predicamento de la humanidad*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Moulian, T. (2002). *Chile actual. Anatomía de un mito*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- Naredo, J. M. (1987). *La economía en evolución. Historia y perspectivas de las categorías básicas del pensamiento económico*. Madrid: Siglo XXI.
- Nisbet, R. (1980). *Historia de la idea de progreso*. Barcelona: Gedisa.
- Piketty, T. (2015). *El Capital en el siglo XXI*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Sandel, M. (2014). *Justicia ¿Hacemos lo que debemos?* Barcelona: Debate.
- Sandoval, P. (2010). *Repensando la subalternidad. Miradas críticas desde/sobre América Latina*. Popayán: Enviñó Editores.
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad*. Madrid: Planeta.
- Soja, E. (2014). *En busca de la justicia espacial*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Spivak, G. C. (2003). ¿Puede hablar el subalterno? *Revista Colombiana de Antropología*, 39, 297-364.
- Stiglitz, J. (2011). *Caida libre. El libre mercado y el hundimiento de la economía global*. Madrid: Punto de Lectura.
- Stiglitz, J. (2014). *El precio de la desigualdad*. Madrid: Punto de Lectura.
- Stiglitz, J. (2015). *La gran brecha. Qué hacer con las sociedades desiguales*. Buenos Aires: Taurus.
- Taylor, D. (2000). The rise of the environmental justice paradigm: injustice framing and the social construction of environmental discourses. *American Behavioral Scientist*, 43(4), 508-540. <http://doi.org/10.1177/0002764200043004003>.
- United Nations World Commission on Environment and Development, UNWCED. (1987). *Our common future. United Nations World Commission on Environment and Development*. Nueva York: Oxford University Press.
- Valdebenito, C. y Álvarez, L. (2016). Entre el uso público y el aprovechamiento privado: tensiones y desafíos al ordenamiento territorial de la conurbación costera del área metropolitana de Valparaíso. En R. Hidalgo, D. Santana, V. Alvarado, F. Arenas, A. Salazar, C. Valdebenito y L. Álvarez (Orgs.), *En las costas del neoliberalismo. Naturaleza, urbanización y producción inmobiliaria: experiencias en Chile y Argentina* (pp. 82-104). Santiago de Chile: Serie GEOlibros.
- Wu, J. (2014). Urban ecology and sustainability: The state-of-the-science and future directions. *Landscape and urban planning*, 125, 209-221. <http://dx.doi.org/10.1016/j.landurbplan.2014.01.018>

Notas

- 1 Este trabajo forma parte de los resultados del proyecto Fondecyt regular de investigación 1150360. Contó con el apoyo del Fondecyt de iniciación 11150541.
- 2 Recibido: 22 de enero 2018. Aceptado: 28 de enero de 2019.
- 3 Instituto de Geografía, Pontificia Universidad Católica de Chile. Contacto: rhidalgd@uc.cl
- 4 Escuela de Geografía, Universidad Academia de Humanismo Cristiano. Contacto: valvaradop@docentes.academia.cl
- 5 Instituto de Arquitectura y Urbanismo, Universidad Austral de Chile. Contacto: lrodriguez@uach.cl
- 6 Instituto de Geografía, Pontificia Universidad Católica de Chile. Contacto: apaulsen@uc.cl
- 7 El decil corresponde al cálculo entre la suma de ingresos percibidos por un grupo familiar, dividido por el total de sus miembros. Los seis primeros deciles contienen los hogares sin ingresos hasta aquellos con 316 dólares mensuales por persona.
- 8 Esta precisión es vital para comprender el déficit habitacional que aborda la CChC. Los hogares corresponden a uno o más grupos familiares cuyo presupuesto de alimentación es común para todos; mientras que, en el caso del núcleo familiar, se refiere a grupos con autonomía presupuestaria entre sí. De aquí se escinden otros dos grupos: los allegados externos, que comparten la misma dirección, y los internos, cuando existe más de un grupo familiar en el hogar (CChC, 2017).
- 9 Un ejemplo de esta situación está en el programa de gobierno de Sebastián Piñera, actualmente presidente de la república.
- 10 D.S. se refiere a Decreto Supremo, que es la actuación legislativa de una secretaría de Estado en el marco constitucional chileno. No se requiere de trámite en el parlamento para su sanción.
- 11 El total del presupuesto para 2018 y las partidas correspondientes a cada secretaría están disponibles en <http://www.dipres.gob.cl/597/w3-multipropertyvalues-15199-24043.html>
- 12 La cantidad de viviendas corresponde a lo declarado en el censo abreviado de 2017, disponible en la web censo2017.cl/ mientras que la cantidad de residencias subsidiadas por comuna corresponde a información entregada por Transparencia Activa en 2017 para el proyecto Fondecyt 1150360.
- 13 El D.S. 19 genera una escala inédita de aportes fiscales en la adquisición de viviendas. Por ejemplo, si las unidades tienen un valor de 52 mil dólares el Estado subvenciona con 39 mil dólares a las familias agrupadas en los NRH. Un ejemplo concreto puede observarse en la web de la inmobiliaria CODEH <http://codeh.cl/>
- 14 Nómina de proyectos seleccionados, primer llamado D.S. 19 2016, Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Disponible en minvu.cl/opensite_20121219101440.aspx.