

Dinamarca: Un Caso Relevante de Planificación Para el Desarrollo en el Contexto de la Calidad de Vida

Claudio Andrés Kersch, Académico Académico del Instituto de la Vivienda, FAU

I NTRODUCCION

Si bien por la temática de este boletín, el presente artículo debiera estar centrado en el tema de la vivienda como cuestión fundamental, este es un caso diferente.

La vivienda en Dinamarca es un componente más, contenido en una estructura mayor, cuyas partes están estrechamente interrelacionadas en un contexto unitario de responsabilidades compartidas.

Dinamarca es un ejemplo claro de país con una administración descentralizada en todos sus ámbitos, lo cual ha sido posible probablemente por su herencia cultural de casi 1000 años, una política sólida y

estable, un sentido de sociedad civil democrática, en definitiva una historia del último siglo y medio con objetivos encaminados a constituir una sociedad de bienestar que, con claridad de futuro, vislumbró como único camino posible la concertación de sus organismos internos y la necesidad de enlace e interacción con sus pares en el resto de Europa.

El desarrollo de la vivienda se entiende sólo en este contexto, por lo que tomaré esta tribuna para exponer, en una síntesis que ha sido difícil, este concepto de sociedad planificada que se fundó en un país físicamente pequeño donde hay mucho que aprender, y que tuvo la oportunidad de conocer hace poco más de un año.

2.- MARCO GENERAL

La Sociedad Democrática

«La libertad personal es inviolable.»

«Ningún ciudadano danés de ninguna manera podrá ser privado de su libertad por sus convicciones políticas o religiosas o por sus orígenes.»

«Cualquier persona es libre de publicar sus ideas por medio de la imprenta, por escrito y oralmente y sólo podrá ser declarado responsable ante los tribunales. La censura y otras medidas preventivas nunca podrán ser introducidas de nuevo.» [Constitución de 1849]

Se establece aquí un nuevo marco para gobernar, sobre el cual descansa la democracia danesa. Quedaba claro que habían pasado los tiempos del poder absoluto de la monarquía, la cual tendría que compartir el poder con los representantes elegidos por el pueblo en el parlamento y el gobierno.

El principio de gobierno de la mayoría parlamentaria está en vigor «De Facto» desde 1901, y «De Jure» hasta las últimas enmiendas de la Constitución en 1953 en que se estableció que ningún Ministro puede permanecer en su puesto luego que una mayoría parlamentaria expresó un voto de censura que, en el caso de un Primer Ministro, tiene la obligación de dimitir si no se ha convocado a nuevas elecciones.

Todo cambio constitucional o decisión se somete a referendium. Así fue la incorporación de Dinamarca a la CEE en 1972, y la adopción en 1986 de una nueva declaración de cooperación en política exterior entre los Estados de la CEE (Tratado de Roma).

A partir de 1953, la edad de voto ha bajado progresivamente desde los 23 hasta los 18 años. Las mujeres tienen derecho a voto desde 1915, y hoy 54 de los

179 miembros del parlamento son mujeres, lo cual sigue pareciendo pequeño para los defensores de la igualdad.

El 90% del electorado participa en las elecciones, y hasta las últimas parlamentarias en 1988, la mayoría la constituye el Partido Social-Demócrata, seguido del Partido Conservador Popular y del Partido Socialista Popular, aún cuando el gobierno está en manos de los conservadores desde hace 8 años.

Existe una política de asistencia a los países en vías de desarrollo, cuyo origen está en programas de ayuda de post-guerra y en contribuciones a programas de asistencia técnica para países del tercer mundo.

Actualmente, ello se traduce en el destino del 0.86% del P.G.B. a estos efectos, a través de un departamento especial del Ministerio de Asuntos Exteriores, esperando ascender esta cifra al 1% para 1992.

La Sociedad de Bienestar

A lo menos un tercio del gasto total del estado se destina al servicio social y bienestar sanitario, lo cual significa impuestos "per cápita" de entre el 46 y el 65 % de los ingresos.

Este porcentaje se divide en *un impuesto nacional y uno municipal* para ser distribuido en las áreas de salud, educación, vejez, invalidez, cesantía, obras públicas, servicios urbanos y equipamiento comunitario.

Tamaño estable de población en los '80s.

Los aumentos de población en los últimos 10 años se debe fundamentalmente a las inmigraciones. No se espera que este factor se modifique durante los '90s en forma significativa. De acuerdo a las proyecciones del Registro de Estadísticas de Dinamarca, la población se

Distribución de población por edades desde 1971 hasta el 2005 en Dinamarca

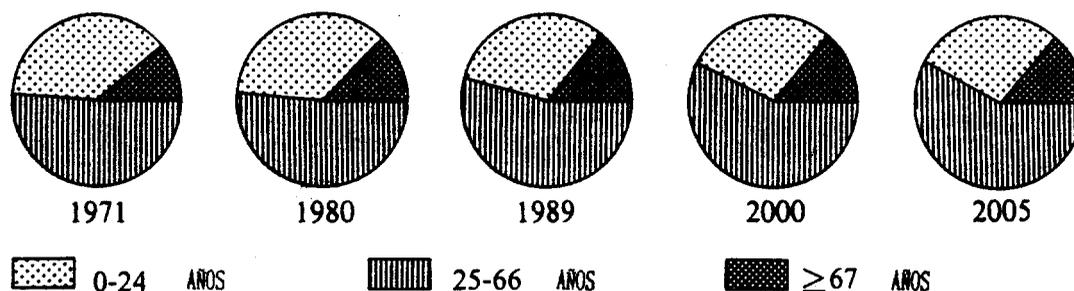


Lámina 1

incrementará en 53.000 habitantes al año 2000, es decir, de 5.13 millones a 5.18 millones (lám.1) Aún las cifras estables de población, la distribución por edades variará considerablemente al año 2000.

Se incrementará el N° de personas en edad laboral, lo cual hará necesaria la creación de nuevos empleos si se quiere evitar el alza importante en las cifras de cesantía.

Se proyecta para la próxima década un incremento de la población sobre 67 años, y se espera por lo mismo, que aumente el N° de nacimientos y la franja entre los 0 y 6 años.

Luego del 2000, se proyecta una disminución de la franja en edad laboral, revirtiéndose la tendencia de los '90s. Esta década presenta, por lo tanto, condiciones demográficas favorables no recurrentes a nivel local y regional, para posibilitar el financiamiento de servicios públicos para niños y ancianos (franjas extremas).

Empleo

Hay que considerar que este país vivió una transición en los años '50s, desde una sociedad agrícola hacia una sociedad industrial, lo que produjo problemas de desempleo particularmente en las regiones.

Desde la crisis económica de 1974, el desempleo se incrementó considerablemente en todo el territorio, siendo en general mayor en las islas. El porcentaje es menor en el *Gran Copenhagen* respecto del promedio nacional. Sin embargo, hay fuertes diferencias entre localidades. Dentro de la *ciudad de Copenhagen*, el nivel de desempleo es mayor que el promedio nacional y menor en los municipios periféricos, relación que se mantiene en otras ciudades (relación de desempleo centro-periferia).

El promedio nacional de cesantía al año 1988 era del 8.7%, pero se habla al año 1990 del orden del 12 al 15% en algunas localidades, entre las cuales se cuenta la capital (láminas 2 y 3).

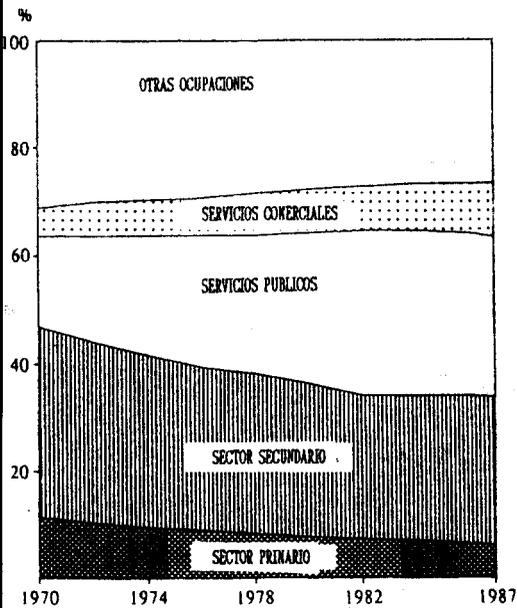


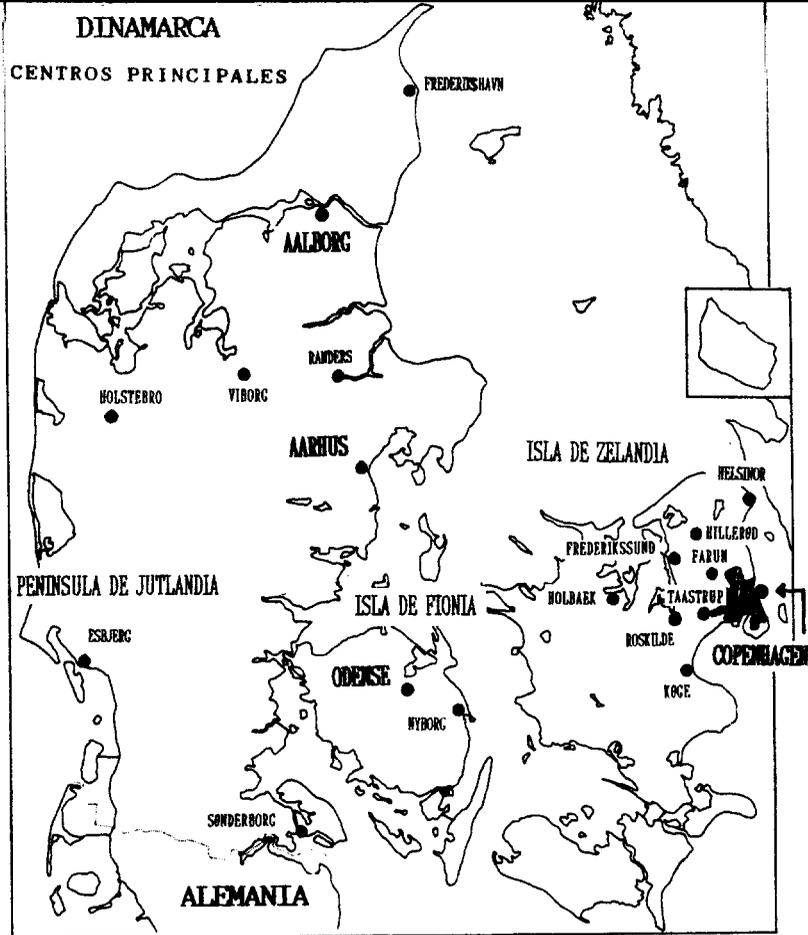
Lámina 2

Lámina 3

Patrones familiares y culturales

En general, las diferencias culturales dentro del país son pequeñas en relación a otros países de Europa. Sin embargo, los grupos sociales, patrones familiares, tradiciones, culturas laborales y actitudes, varían dentro de las diversas áreas, y a la vez difieren entre áreas rurales y urbanas y entre Dinamarca oriental y occidental.

Por ejemplo, al comparar Jutlandia occidental con Copenhague, en la primera es común las parejas con 2 o más niños, hay matrimonios a temprana edad y embarazos jóvenes; en la segunda, la proporción de abortos inducidos, divorcios, niños que viven con un sólo padre, cohabitación o matrimonios no tradicionales (no religiosos) es bastante mayor y más común (lám. 4 y 5)



3.- PLANIFICACION

La planificación en Dinamarca se inserta, como decía al principio, en un contexto mayor, tomando como marco el continente europeo con el objetivo de fomentar la competitividad en el contexto de la planificación para el desarrollo.

El énfasis se centra en el desarrollo urbano, la planificación física y ambiental, y la gestión o administración urbana, y está basado en el tema del *Desarrollo Sustentable* delineado en el *Informe Brundtland* (1987: «Nuestro futuro común») de la Comisión Mundial para el Medioambiente y Desarrollo, de las Naciones Unidas. Se incluyen, geográficamente, todos los países con demandas de planificación, miembros de las comunidades europeas y países de Europa Oriental.

Lámina 4.-Porcentaje de parejas que tienen 2 ó más hijos, en Dinamarca. 1980-1989.

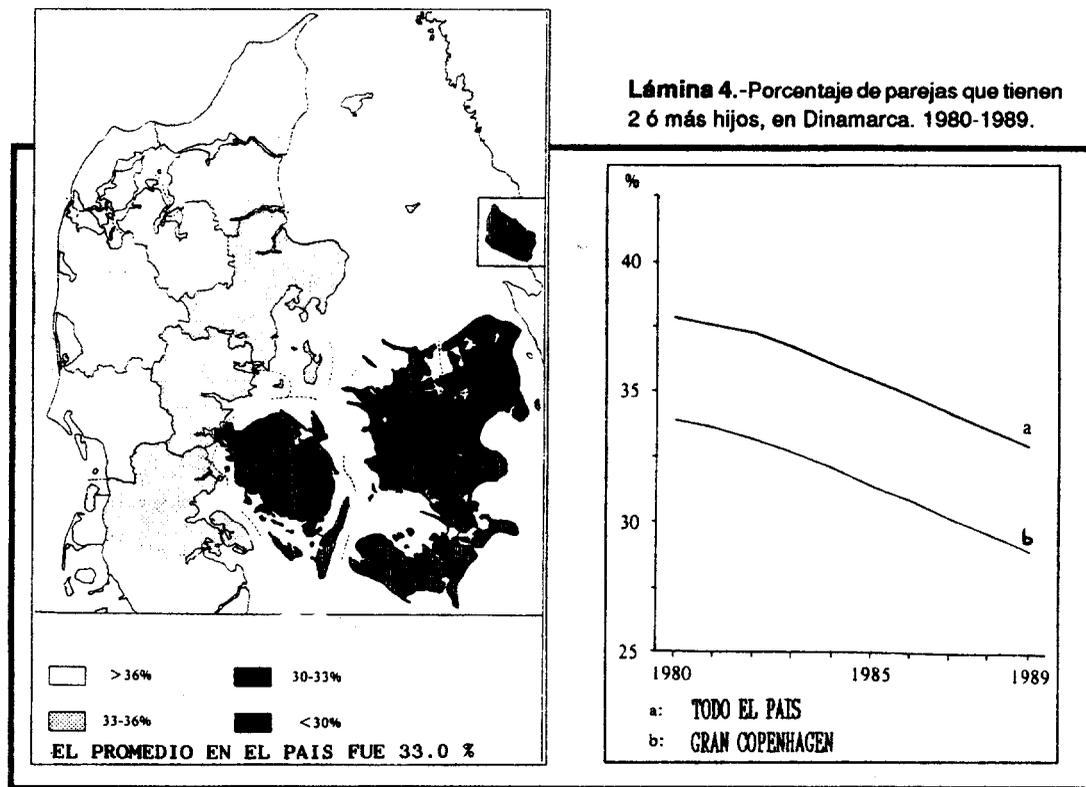
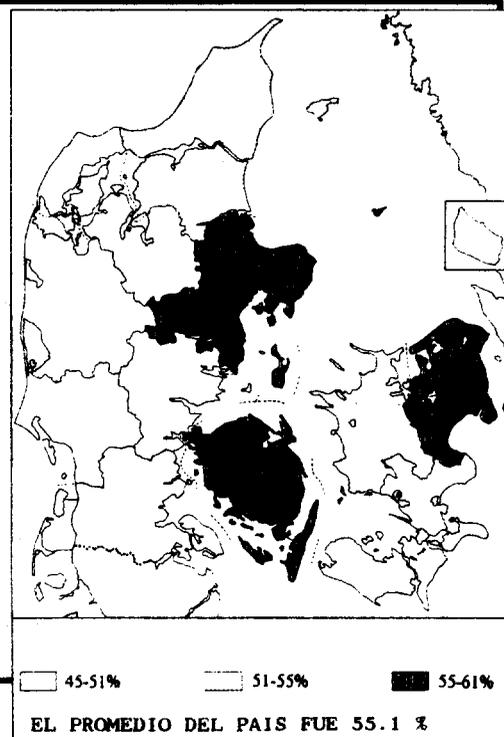
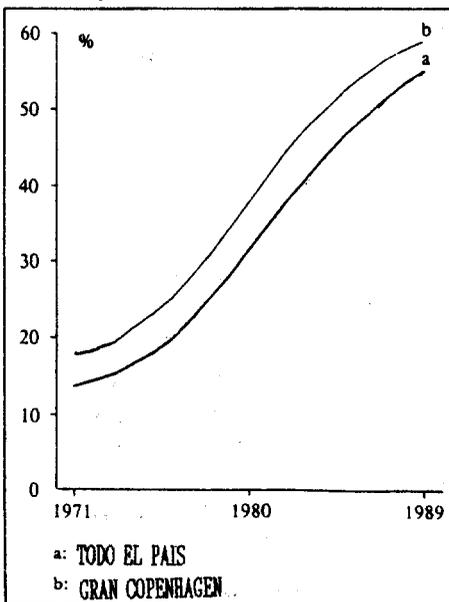


Lámina 5.-Porcentaje de mujeres solteras entre 25 y 29 años, en Dinamarca. '71 - '89



Los productos en este sentido, pueden ser servicios de consultorías, modelos de planes globales, sistemas de planificación, capacitación, educación o investigación (producto de esto último, hoy en día el país exporta tecnología al resto de Europa).

Hay una creciente preocupación sobre el uso actual de recursos comunes y su incidencia en el desarrollo y, a un plazo mayor, en la sobrevivencia.

El punto es, la creación de una tecnología común y el desarrollo de medidas preventivas, siendo vital la coordinación, cooperación interdisciplinaria y flexibilidad, considerando que la sociedad impone fuertes barreras al cambio.

La población danesa es de 5 millones 100 mil habitantes, con 2,2 millones de hogares en un territorio de 43.000 Km² y una densidad media de 119 hab / km². El 4% de esta área está construida, y el 1% se usa en infraestructura para vacaciones.

La población urbana es de 4 millones y en Copenhague radica más de 1/3 de ella (1.4 millones). Las 3 ciudades que siguen en tamaño tienen entre 100.000 y 200.000 habitantes. Como regla la distancia máxima entre localidades es de 30 Km.

La nueva división administrativa y reforma a la *Ley de Planificación* del país, tuvo lugar en 1970 cuando se redujo la cantidad de provincias y municipalidades.

Hoy existen *16 regiones y 275 municipios* (antes, 1300) (lámina 6). La idea de la reforma fue hacer la administración más simple y operativa a nivel legislativo, y tener un sistema claro de *Planificación descentralizada con una distribución de responsabilidades y obligaciones*, a la vez de *promover la participación pública en las decisiones*.

Esto se produjo en *3 estamentos coordinados*

1º : La división del territorio en zonas urbanas y zonas rurales (destinadas a la preservación del medioambiente y naturaleza, granjas y paisaje). El desarrollo urbano *no* deberá tener lugar en las zonas rurales, salvo con un permiso especial. En conexión con esto, se legisló sobre 2 puntos:

- a.- un impuesto, por mejoramientos, a pagar a las Autoridades Públicas en el caso de transferencia de tierras desde zonas rurales a urbanas.
- b.- La obligación, por parte de los propietarios de terrenos, de ofrecer en venta la tierra a la autoridad local, antes de venderla a terceros.

2º: Un nivel nacional y un nivel regional de planificación, con un acta especial para la Región Metropolitana. Para el primero, el Ministro del Medioambiente presenta un informe anual que hace públicas las consideraciones del gobierno sobre la materia. En el segundo, la responsabilidad recae sobre un *consejo regional* y un *consejo metropolitano*. Estos consejos elaboran perfiles de planes, que serán la base del debate público antes de la propuesta final. En ambas, planificación nacional y regional, está establecido que *toda la población* - no sólo propietarios o deudores hipotecarios - *debe participar en el planeamiento*.

3º : El último nivel es el de la planificación municipal, que comprende todos los sectores de la administración municipal. Sobre la base de planes estructurales municipales, se preparan planes locales más detallados para sectores pequeños, también con participación comunitaria.

En síntesis: El Estado lleva a cabo la *Planificación Nacional*; el Condado o Región la *Planificación Regional*, y las Municipalidades la *Planificación Municipal y Local*. Todo se basa en el principio de una *mallá de control*, y de la *sociedad como un todo*. El Estado no es responsable de todos los detalles, pero establece un marco general dentro del cual los distintos estamentos determinan sus contenidos (lámina 7).

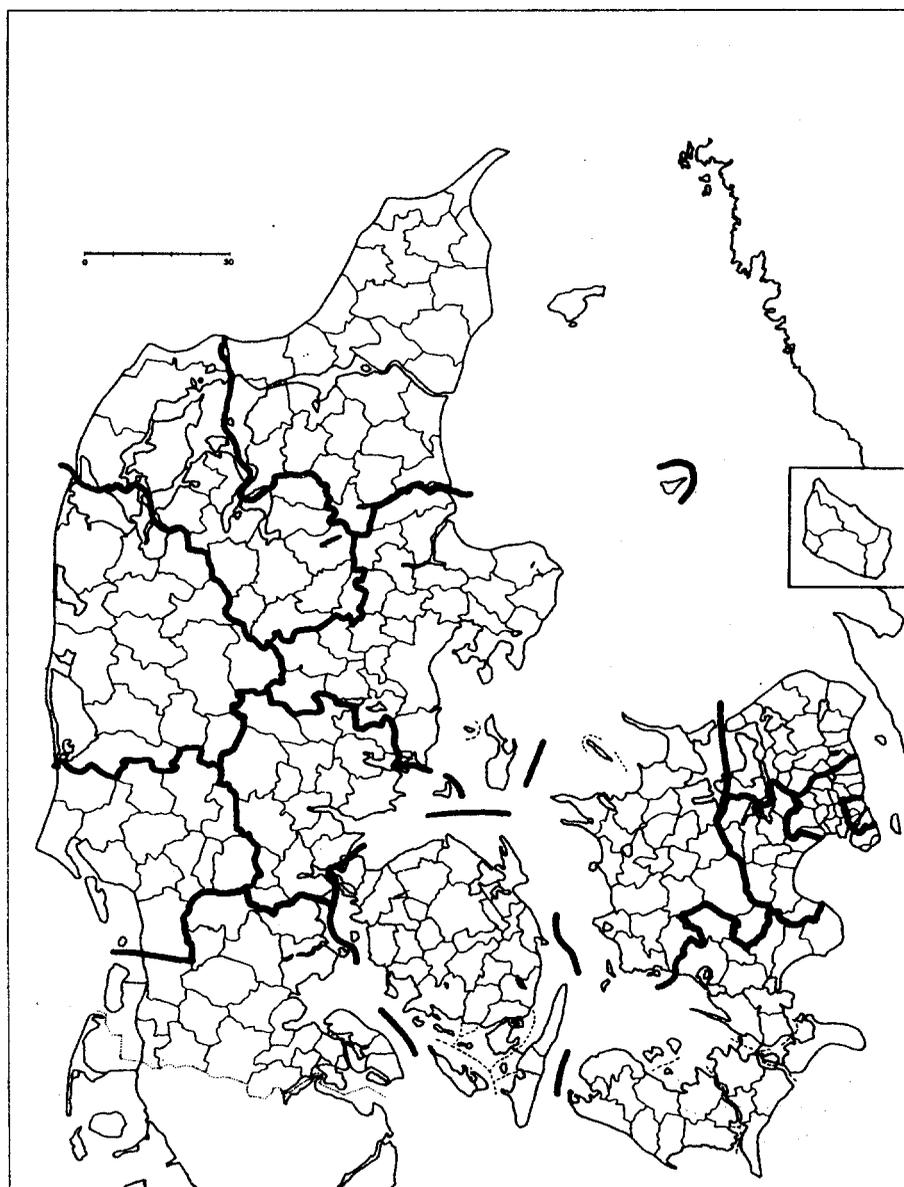


Lámina 6.- Dinamarca está dividido en 16 regiones (14 condados y las ciudades centrales de Copenhagen y Frederiksberg) y 275 municipalidades.

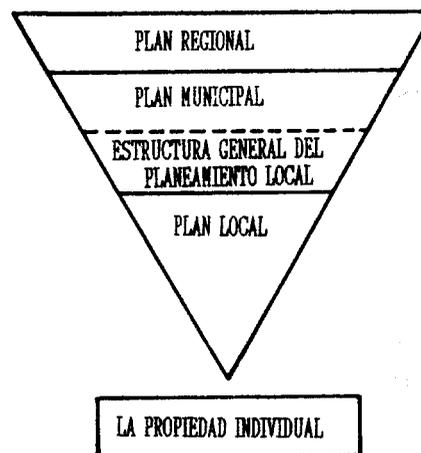


Lámina 7

Responsabilidades de los distintos niveles.

- Nacional:** Caminos y carreteras interregionales, marco general sobre la utilización de recursos, reservas nacionales.
- Regional:** Caminos regionales, uso general del suelo municipal y de los recursos de la región específica, patrones urbanos, hospitales.
- Municipal:** Red de calles para vehículos motorizados y bicicletas, sistema público de alcantarillado y electricidad, escuelas, bibliotecas, policlínicos, servicios sociales, actividades culturales y uso específico del suelo.

El Estado ha ido delegando en forma sistemática una mayor responsabilidad en municipios y regiones

Sistema de equilibrio o igualación entre municipios.

Existen por supuesto, diferencias entre municipalidades en relación a niveles y distribución del ingreso, inversión, distribución de población por edades, equipamiento, cesantía, etc. Para ello se dispone de un fondo originado por impuestos diferenciados, que se transfiere entre municipios según las necesidades detectadas, tomando como referencia algunos estándares nacionales.

Estas diferencias han conducido a propuestas para incrementar el grado de igualación. Sin embargo, se piensa que esto podría privar a los municipios de un incentivo para fomentar esfuerzos locales. A la vez afectaría a aquellas municipalidades que requieren de gastos elevados. Es difícil medir la problemática objetivamente.

La razón fundamental para bases impositivas pequeñas en algunos municipios no es el sistema de igualación, sino la estructura comercial y de empleo. Debieran comprometerse medidas para desarrollar, en

este caso, una estructura industrial y ocupacional que promueva un mayor ingreso per-cápita.

Los motivos más importantes del elevado gasto en algunas municipalidades del gran Copenhagen, es la disparidad de los problemas sociales en relación a la vivienda (acceso a la vivienda, inmigraciones, otros).

Políticas sobre el medioambiente :

(Acta de Preservación de la Naturaleza, 1979)

El fuerte desarrollo urbano y la explotación irracional de los recursos naturales, trajo también una gran demanda por preservar la naturaleza. Hoy existe un criterio básico que enfatiza la *prevención*, como un esfuerzo hacia el equilibrio medioambiental del futuro, centrándose en la idea de una *planificación sensible*. Como ejemplo, el uso de *tecnología de bajo impacto* en la producción, significa que la polución puede evitarse por completo.

Estos esfuerzos implican destinar una porción mayor de los presupuestos municipales y nacionales en los próximos años, de acuerdo al sistema de equilibrio entre municipios. El presupuesto incluye también la construcción y renovación de sistemas de alcantarillado, tratamiento de aguas servidas, etc.

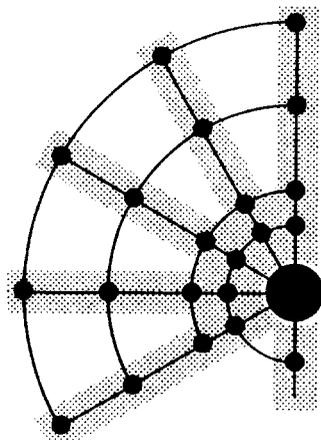
Planificación urbana en áreas centrales.

El Area Metropolitana.

Entre 1947 y 1973 se prepararon sucesivos planes de desarrollo urbano para el Area Metropolitana: el *Finger Plan* (1947) o Plan de los dedos, el *Plan General Preliminar* (1960) y el *Plan Regional* (1973).

El problema fundamental sobre el que cualquier plan debía responder, era asegurar un planeamiento que cruce los intereses tanto municipales como provinciales (Iam.8)

Finger plan, 1947



Finger city, 1989



1960

Lámina 8.- El primer plan regional (Finger plan) comenzó a desarrollarse en 1947, por planificadores de Copenhagen, mucho antes del requerimiento de planes por parte del gobierno. De acuerdo con él, el crecimiento urbano debía localizarse en "dedos" a lo largo de carreteras y vías de tren subterráneas electrificadas. Copenhagen era el centro principal y los centros secundarios debían establecerse en las "raíces de los dedos". Alrededor de las estaciones de tren se debían construir centros locales. El territorio abierto entre los dedos debería mantenerse libre con objetivos recreacionales. El área achurada muestra el desarrollo urbano existente en 1947. El crecimiento expansivo de la región cambió radicalmente la base original. El plan de 1960, propuso la construcción de nuevos grandes barrios urbanos hacia el O. y S. para aliviar la ciudad, donde carreteras y vías de ferrocarril debían conducir a ella. El N. de Zelandia debía mantenerse libre como área recreacional.

Region plan, 1973
1:800.000

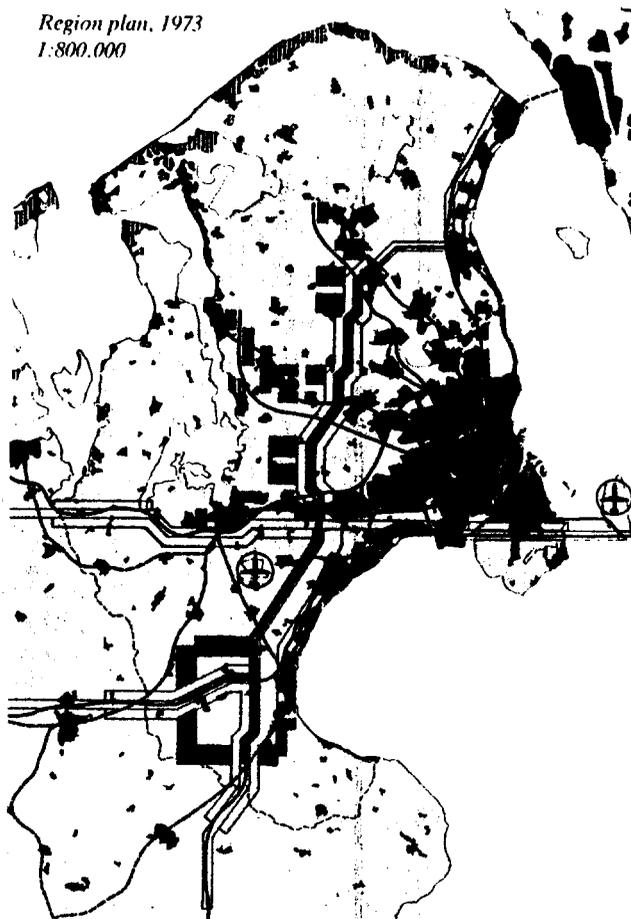


Lámina 9.- Plan regional de 1973: vías centrales de transporte, y empalmes que constituyen la futura estructura regional de servicio. A lo largo de estas vías, existen zonas de actividades cercanas a los empalmes para servir áreas industriales, comerciales o recreacionales. A la vez se ubicarían nuevas áreas residenciales- 130.000 viviendas-

Los dos primeros influenciaron el desarrollo urbano en la región, pero gradualmente las bases cambiaron debido al incremento de la población y al consumo de la tierra, mayores de los proyectados. Además varió el patrón de tránsito por el número de automóviles.

Junto con esto, no existía a la fecha ninguna agencia estatal responsable de la implementación del plan, lo cual sucedió en 1973 cuando se instaló el *Concejo Metropolitano* (entidad de decisión política). Ello significó la posibilidad de revisar los planes originales, corregir lo necesario y asegurar por otra parte una continuidad (lámina 9).

De este modo, la planificación de la estructura municipal se formula como el marco común del planeamiento físico, económico y sectorial del municipio - bajo los siguientes criterios:

1.- Los concejos municipales contribuirán al desarrollo del municipio, el cual promueve el bienestar y prosperidad de la población.

2.- La propuesta de planificación, asegurará que:

- La interrelación entre la ubicación de viviendas y lugares de trabajo, la provisión de caminos y transporte colectivo, servicios públicos y privados, espacios abiertos y demás equipamiento urbano, contribuya a la creación de buenos trabajos y entornos residenciales en comunidades existentes y futuras.

- La tierra y otros recursos naturales del municipio se usarán sobre la base de un beneficio general que incluya consideraciones económicas y ecológicas.

- Se deberá prevenir de la polución del aire, agua, suelo y molestias de ruido, tendiendo a separar lo más posible las actividades nocivas para el medioambiente, de las zonas residenciales.

3.- Los concejos municipales deberán -en el sentido más amplio posible - tomar medidas que hagan posible a los habitantes *participar en el trabajo de planificación*.

Sobre esta base, comenzaron a desarrollarse los planes seccionales y locales que definen edificación, parques, jardines y siembras, renovación urbana y preservación, además de relaciones administrativas (como la relación con otros planes y con los propietarios de tierras) y condiciones normativas a observarse ante la construcción de edificación nueva (como por ejemplo, la conexión con el equipamiento comunitario).

Todas las propuestas son publicadas durante al menos 2 meses, período en que es evaluada por los diversos agentes locales, tanto del municipio como de la comunidad.

Renovación Urbana

Este tema -que convoca al Estado, al usuario y a la empresa privada- es relevante dentro del proceso de planificación y desarrollo de las áreas urbanas en Dinamarca, y está apoyado por una fuerte legislación y una modalidad específica de financiamiento.

El proceso de renovación y modernización de las áreas urbanas antiguas comenzó en los '60s y '70s en forma creciente, a raíz de la necesidad de mayores áreas comerciales, de servicios y de solución al incremento del parque automotriz. Significó cambios radicales en las partes centrales de las ciudades principales, produciéndose cambios de uso y erradicación de tugurios, que se constituyó en uno de los problemas importantes en los '80s.

La discusión fundamental se centró en 2 alternativas: ó se apuntaba a realizar generosos esfuerzos por preservar y mejorar lo existente, permitiendo la permanencia de los residentes con una modesta alza del arrien-

Lámina 10 El barrio de H.C.Handersen en la ciudad de Odense. Las casas fueron restauradas ó reemplazadas mediante reconstrucción.

do, o se efectuaba un despeje total de áreas, obligando a los residentes a mudarse teniendo que pagar arriendos elevados en otros barrios.

Varios edificios viejos fueron demolidos en los '60s, debiendo justificarse ampliamente esta acción por la buena calidad de las construcciones. Hubo acciones de protesta de los residentes, entre las cuales se generaron tomas efectuadas por los «Squatters», quienes fueron bruscamente desalojados por la policía.

Esto obligó al Concejo Municipal a incluir, dentro del proceso de despeje, no sólo construcción nueva sino mejoramiento de la edificación existente brindando equipamiento urbano «ad hoc» para los diversos grupos de la comunidad. Muchas áreas restauradas

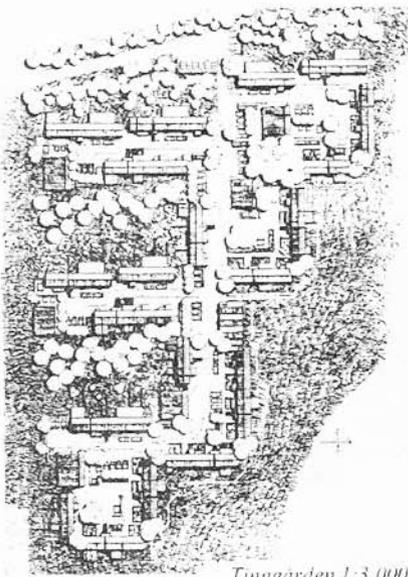
se han convertido en lugares de moda para vivir en los últimos 20 años. Antiguas viviendas de trabajadores (principios de siglo, fines del pasado) se transformaron en atractivas viviendas dentro de barrios igual de atractivos en Copenhagen, y hoy son residencias de profesionales.

En otras ciudades, muchas viviendas fueron demolidas y reconstruidas con la apariencia original (láminas 10 y 11).

Es importante destacar que *todo este período obligó al gobierno a negociar con la comunidad*, la cual elaboró planes alternativos (los «planes de oposición») que fueron aplicados.

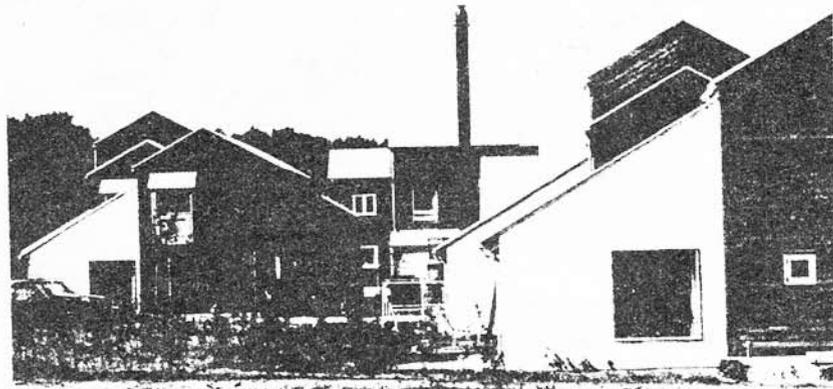
Lámina 11.- El barrio "Kartoffelraekkerne", en el sector de los lagos, en Copenhagen, fue originalmente construido por una sociedad obrera de construcción. Hoy día son atractivas casas y la mayoría pertenecen a profesionales.





Tinggården 1:3.000

Láminas 12, 13 y 14 Conjunto residencial Tinggarden



Hoy persiste la dualidad entre *renovación radical y recuperación urbana*, habiendo en esta última ejemplos destacables generados por la iniciativa y el esfuerzo de algunas comunidades pequeñas organizadas, en pleno centro de la ciudad.

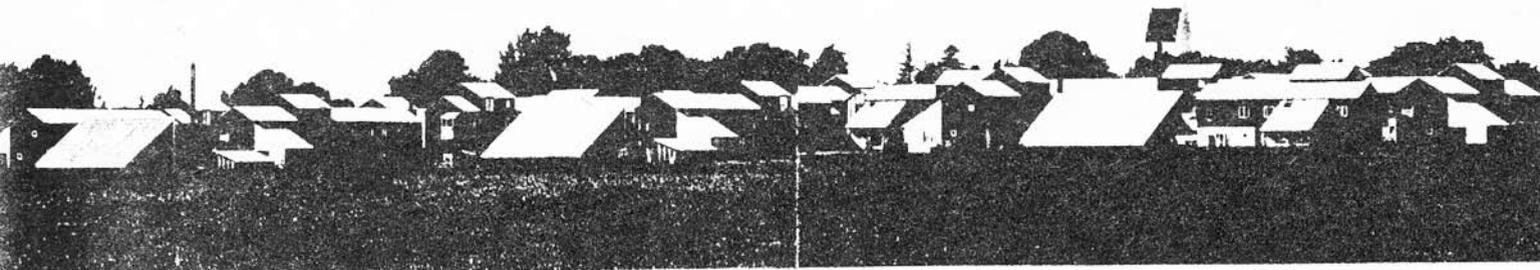
4.- LA VIVIENDA

Es en este marco general de historia política y planificación - del que hay bastante más que decir, con sesgos y matices - donde se inserta el sistema de vivienda en Dinamarca, *el cual se incorpora como un elemento más, por cierto relevante, dentro de la economía nacional mediante la concertación de 3 actores interactuando en una lógica de control mutuo:*

- El Estado como regulador y subsidiario
- La empresa como productor
- El usuario organizado permanentemente, con poder de decisión.

Cada uno de estos componentes son indispensables para la reproducción de este sistema, el cual está garantizado puesto que es una estructura donde existe capital, oferta de productos, mercado y demanda con poder adquisitivo.

La formulación de la vivienda entendida en el actual contexto en Dinamarca, en tanto concepto, forma y estructura, tiene que ver con algunos hitos de la historia como cultura y como sociedad, mucho de lo cual existe como lugar común en gran parte de Europa.



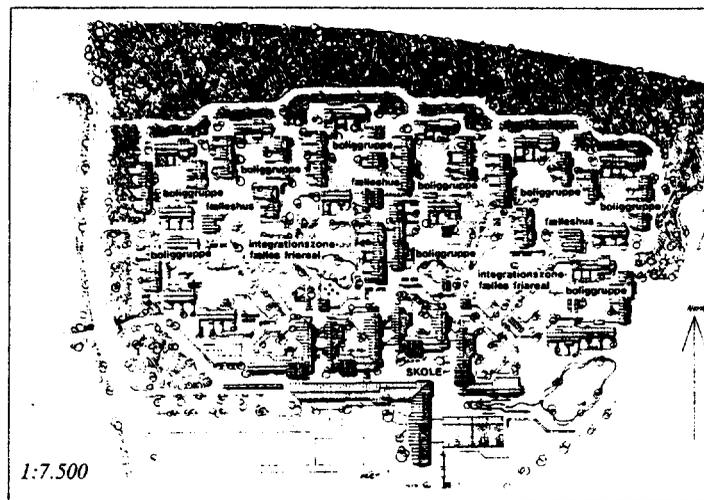
Pero lo que influye en forma más directa es el período que comprende los últimos 30 años, a través de 2 aspectos que al día de hoy siguen marcando la construcción de viviendas:

a). Una sensación generalizada de rechazo al período de industrialización de la post-guerra - por la gran necesidad habitacional - que cobra relevancia a partir de la década de los '60s y que se manifiesta en la estructura social y en la vivienda. Se apela aquí a la escala poco humana de los espacios y a la falta de interacción social. Surgen alternativas de formas de vida y aparece un nuevo concepto de viviendas unifamiliares de *alta densidad en baja y media altura (Low Rise - High density housing)*, como las comunidades o condominios, bajo el modelo de ciudad jardín, con espacios controlados y equipamiento comunitario (láminas 12 a 16).

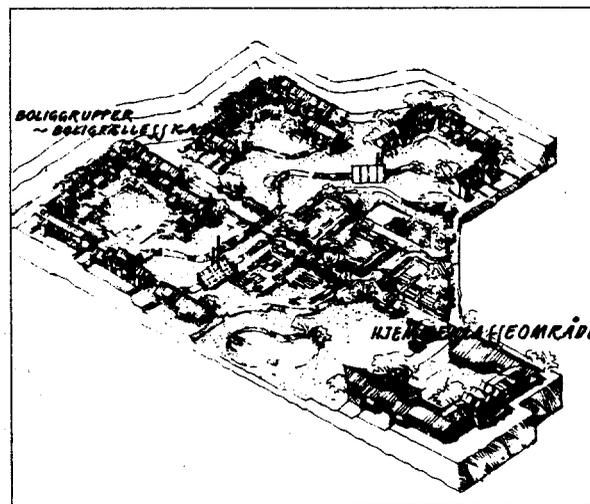
Ello se da esencialmente en barrios periféricos, ya que el centro histórico mantiene su imagen de edificios continuos de 5 a 6 pisos, en un sistema de configuración de manzana con vacío central (patios y jardines interiores), y además está apoyado por la legislación sobre renovación urbana .

Dentro de este concepto de Comunidad, hay ejemplos con mayor acento en lo social, donde existen relaciones sociales, espaciales y económicas más estrechas, algunos de ellos producto de un proceso de diseño participativo.

b). Una sociedad en cambio, donde es cada vez más frecuente la ruptura de la familia nuclear, la inestabilidad de la pareja, las mezclas culturales por diversos motivos, el reducido N° de nacimientos y la independencia temprana de las personas. Es entonces, una sociedad ondulante donde el promedio de permanencia de los usuarios en las viviendas es de 7 años, y anualmente se muda el 14% de la población.



Láminas 15 y 16.- En los últimos años se establecieron plantas alternativas de abastecimiento de energía en viviendas antiguas y nuevas. En este conjunto residencial en la localidad de Farum, existen colectores solares, molinos e instalaciones geotermales para calefacción.



La producción promedio es de 25.000 viviendas/año entre 1983 y 1990. Esta cifra se mantiene aún cuando la población tiene crecimiento cero a causa de la constitución de hogares en función de lo descrito anteriormente (aspectos cualitativos) y por el reemplazo del stock viejo (lám. 17).

El promedio de ocupantes por unidad es de 2.2 personas y el promedio de tamaño de las viviendas (área neta) es de 107 m². El promedio de espacio por persona tan elevado responde a la distribución social de equipamiento para la vivienda.

La premisa que se considera en el funcionamiento del sistema, es que *la vida de una vivienda es más larga que la vida de un ser humano*, y ello justifica su complejidad aparente en la forma de acceso, producción y financiamiento.

Alrededor del 55% del total de viviendas, corresponde a la tipología unifamiliar (lám. 18). Gran parte de ellas son de propietarios, y su popularidad tuvo que ver con las reglas favorables de impuestos y la perspectiva de un beneficio de capital. Hay una crítica creciente sobre este tipo de casas, por el requerimiento de grandes terrenos y el costo en infraestructura de caminos y redes. Por otra parte, la densidad es baja, el equipamiento insuficiente y hay una gran dependencia del automóvil.

En el último tiempo, las *Asociaciones de Vivienda sin fines de lucro* han sido autoras de grandes innovaciones en este sentido, con la idea de *Low Rise - High Density Housing*, en un desarrollo cuya tendencia es combinar las ventajas de una vivienda unifamiliar con la provisión de equipamiento comunitario, experimentando diversas tipologías en un mismo parque habitacional. Dentro de esta idea, se limita el espacio exterior privado en beneficio de áreas verdes comunes y equipamiento común.

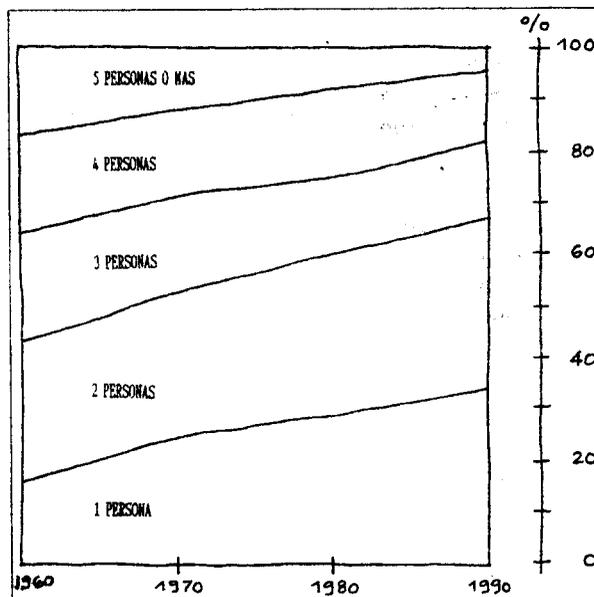


Lámina 17.
Distribución del Stock habitacional por tamaño de hogares

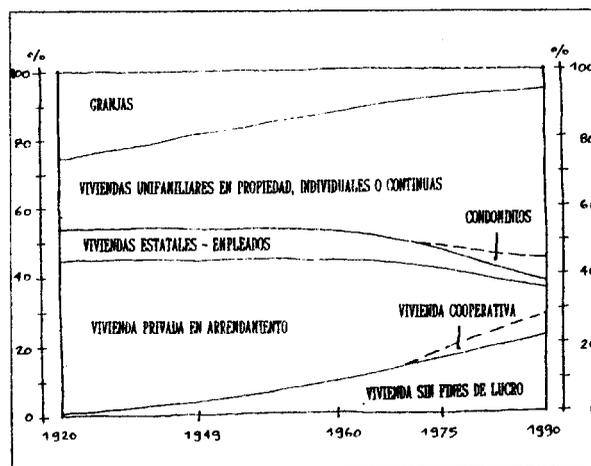


Lámina 18.
Distribución del Stock habitacional por sistema de vivienda

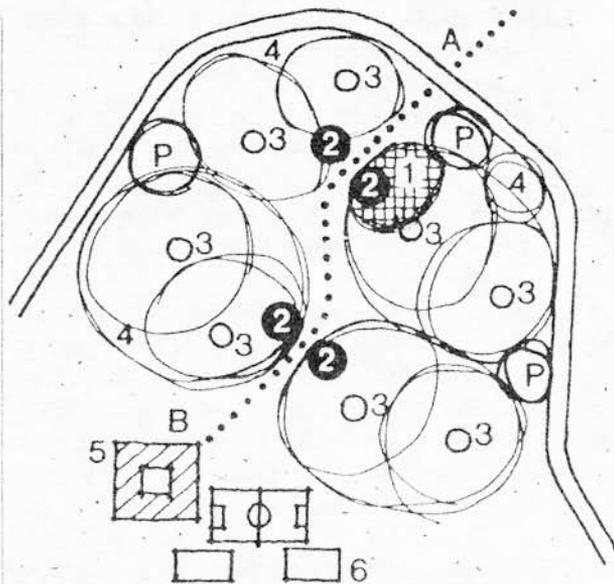
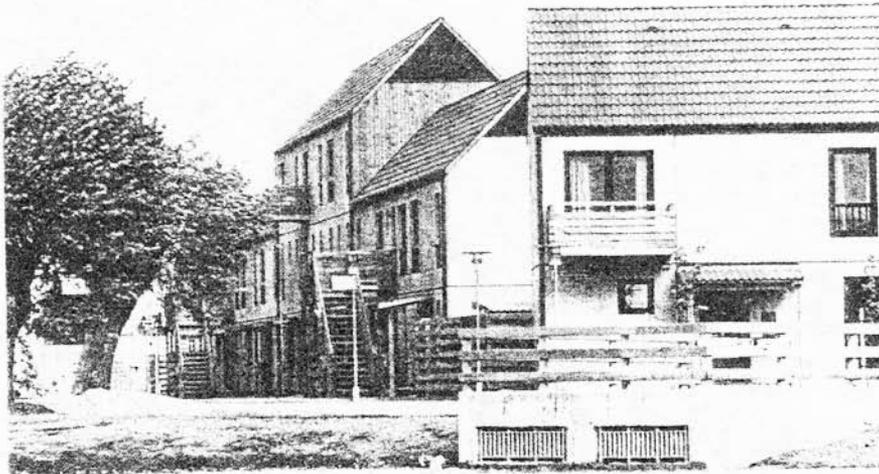


Lámina 19.-

Ejemplo de estructura de un área de vivienda. A-B, eje central; 1. centro comunitario y comercio; 2. institución infantil; 3. área de juegos; 5. escuela; 6. área deportiva; P. estacionamientos.

Lámina 20.- Conjunto Residencial Gadekaeret



De este modo se obtienen ventajas formales y urbanas en relación a las áreas tradicionales de vivienda unifamiliar (lám. 19 a 21).

El sistema

La estructura de vivienda como forma de acceso y financiamiento, se enmarca básicamente en 2 grandes grupos:

a) **Vivienda privada en propiedad y/o arriendo:** Los propietarios son usuarios individuales o cooperativas constituidas por grupos que se conocen y se unen para adquirir un préstamo. Los usuarios pueden vender el departamento o la vivienda sólo a la cooperativa, si quieren mudarse, y en ese momento se negocia el precio según aranceles existentes, que pueden aumentar si el propietario ha hecho algún tipo de arreglos o modificaciones.

b) **Vivienda en arriendo:** Los dueños son las *Asociaciones de Vivienda sin fines de lucro*. Esta es la *vivienda social* y su producción convoca al *Estado*, al *usuario en coope-*

rativa y a la *empresa constructora*. Las Asociaciones construyen y administran las viviendas, las que son exclusivamente arrendadas entre los asociados y personas que ameriten la confianza de la comunidad.

Esta vivienda o departamento *no* se puede vender, y los recursos del arrendamiento constituyen un *fondo rotatorio* que se reinvierte en la construcción de nuevas viviendas. El usuario, aunque no es dueño de la vivienda, puede hacer uso de ella en forma indefinida.

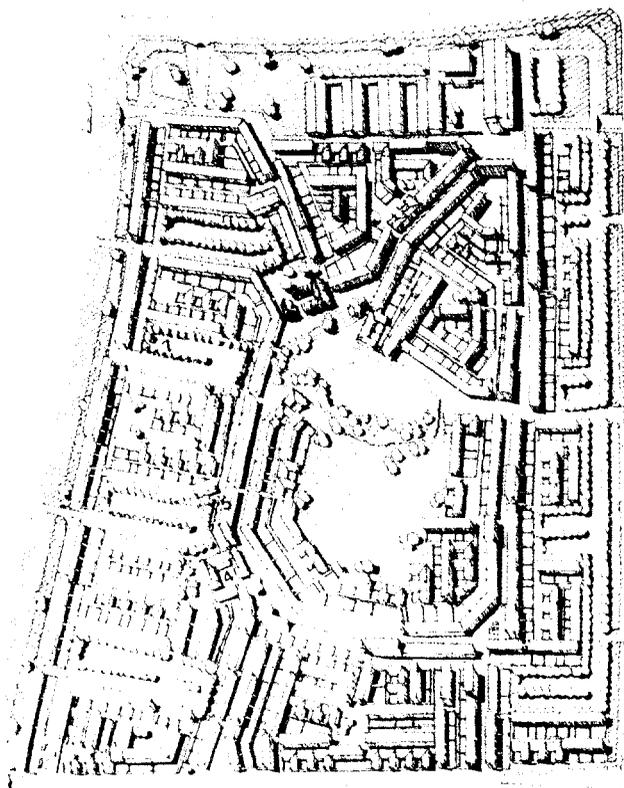


Lámina 21.- Conjunto Residencial Gadekaeret

En ambos casos, 1 y 2, se recurre a *asociaciones de crédito* (bancos de comercio + cajas de ahorro + mecanismos estatales) que otorgan préstamos hipotecarios en distintas modalidades.

Es muy poca la gente que adquiere sitios y construye su casa en forma individual. En este caso se recurre en general a casas tipo.

Existe una modalidad de vivienda estatal que representa entre un 2 y 3 % de la inversión en el campo habitacional. El Estado y el municipio es constructor, y la producción se destina a trabajadores de instituciones públicas, ancianos, jubilados e inválidos (lám. 18).

La participación del usuario y la comunidad. El concepto de organización territorial.

La población en Dinamarca enfrenta su diario vivir en forma organizada. La referencia permanente es la *organización*, que regula los mecanismos de participación. Esto no significa que la participación sea amplia, pero el mecanismo está presente para ser utilizado.

Al ingresar al sistema de vivienda se ingresa a la vez a la organización por la vivienda, ya sea como *organizaciones autónomas, sociedades cooperativas o sociedades anónimas*. Ellas operan dentro de los límites de sus respectivos municipios, en el nivel vecinal o zona residencial, a través de *Juntas de Sección* (lo que equivaldría en Chile a las Juntas de Vecinos).

La Junta de Sección es responsable de todo lo que compromete al habitar: aprobación de presupuestos para mejoramientos, gestión, uso y mantenimiento de zonas comunes, obras de mejoramiento, asuntos legales, reclamos y organización de actividades.

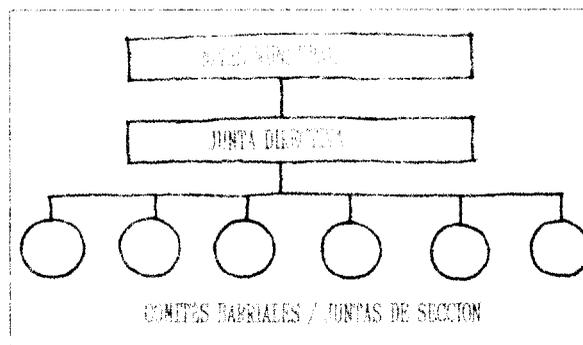


Lámina 22.- Esquema general de organización. Hay 5 representantes por cada 100 familias. Se acostumbra también editar boletines informativos con todo lo que atañe a la comunidad y con publicidad comercial de interés barrial. La junta directiva representa a la asociación completa, y se reúne periódicamente. Hay asambleas generales de toda la comunidad al menos una vez al año.

Vivir en comunidad o en cooperativa, ya sea en edificios o conjuntos de vivienda, es adscribirse a un estatuto que regula la forma de convivencia y la forma de acceso y salida en la comunidad; algo así como un «compromiso de vida».

Es así como, para optar a una vivienda en determinado conjunto, *la persona se inscribe en listas*, lo cual es un proceso largo y engorroso, muchas veces de larga espera. La comunidad en su conjunto decide quién entra - según diversos criterios - cuando se produce una vacante. Muchas veces los padres inscriben a sus hijos desde pequeños para tener cupos asegurados.

Aspectos relevantes

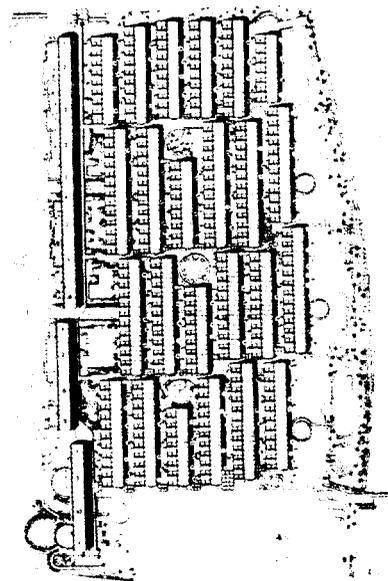
Es importante recalcar algunos aspectos en este capítulo sobre vivienda, y tienen que ver con la protección del habitante como principio fundamental, con un horizonte de elevar cualitativamente las condiciones de vida de la población en todos sus aspectos en forma integral, más allá de la solución del espacio físico.

La vivienda no es un bien de seguridad económica, sino un derecho inherente a la sociedad. El sistema se orienta a un uso justo y racional del suelo urbano donde *no se permite la especulación*, y ello radica en esta lógica de control y un fuerte apoyo legislativo. Por ejemplo:

- No se puede anular un contrato de arriendo mientras los usuarios cumplan con las obligaciones de pago y los respectivos reglamentos internos allí fijados.
- La Ley impide tener un departamento desocupado por más de 3 meses. O se es propietario o se es arrendatario, pero no se puede tener una vivienda como bien para el lucro personal o la especulación.
- El precio de los arriendos está regulado, pudiendo el usuario establecer una demanda legal ante alzas inesperadas.
- La municipalidad tiene la obligación de ubi-

car, dentro de un tiempo limitado razonable y convenido, un lugar para vivir a mujeres solas con hijos, viejos o inválidos.

Por otra parte, *el sistema de arrendamiento permite gran flexibilidad e intercambio*, en el que se puede optar a viviendas en otra vecindad, barrio o ciudad. De este modo *uno puede adaptarse a circunstancias de cambio* (en la estructura familiar, en el trabajo, etc.) *en el nivel de las necesidades.*



1:10.000

Lámina 23.- Conjunto habitacional en la localidad de Farum. Bloques densos de 3 pisos con estacionamientos bajo las viviendas (1500 , y de 70 m2).

Lámina 24- Conjunto habitacional
en la localidad de Farum.

Rapoport plantea que los procesos de cambio y diferenciación desde la sociedad primitiva hacia la sociedad moderna, generaron una distancia en la imagen compartida de mundo: la informalidad, afectividad y consenso en la primera, fue sustituida por la falta de objetivos compartidos y cooperación, reglas e impersonalidad en la segunda.

Hoy ya no es tan fácil acceder a la vivienda en Dinamarca. El sistema es más engorroso y burocrático, y finalmente está concebido para situaciones «normales» de convivencia y cultura. Ello se debe quizás, a la fuerte inmigración sucedida en los últimos 20 años, con gente de diversos orígenes y con distintas necesidades.

En todo este proceso se ha generado una importante marginalidad, cuyo concepto es tal vez distinto al que conocemos. Si bien no existe la marginalidad de la pobreza como bien sabemos en nuestra América Latina, se han producido aquí diversas formas de marginalidad, principalmente urbana, independiente de la clase social.

Los grupos marginales y las situaciones cualitativas deficitarias - ya que en rigor no se puede hablar de un déficit cuantitativo - corresponde tal vez a la oleada final de esta sociedad en cambio, a la cual pareciera que la estructura vigente no logra adaptarse al ritmo necesario. Entre estos grupos se pueden distinguir:

- Grupos marginales por opción, que conforman una cultura marginal, y que habitan en lugares abandonados, botes, trailers, zócalos, etc.

5.- COMENTARIO FINAL

Es necesario hacer ciertas consideraciones sobre las ventajas y desventajas de un sistema de convivencia y funcionamiento social - bien particular en este caso - que tiene también sus efectos colaterales.

Todos coincidimos en que cualquier acción tiene una dimensión física y una socio-cultural, y esta última es la que distingue entre los pueblos las formas de hacer, siendo un factor que es capaz - con mayor fuerza que los físicos - de modificar el espacio.

La sociedad se manifiesta a través de «culturas»: crea, participa individual y colectivamente, no participa, se margina, se deprime o siente rabia. Y todo esto queda escrito en la ciudad, la cual acusa recibo de múltiples manifiestos. La cultura cruza todos los aspectos de la realidad y produce cortes en el tiempo, contrastes y consecuencias.

- Personas sin casa, con problemas crónicos de trabajo, alcoholismo, drogadicción, prostitución, manifestaciones que en gran medida responden a quiebres afectivos. Ellos no logran adaptarse a ciertas estructuras y mecanismos, y son absorbidos por instituciones privadas u organizaciones caritativas que tienen una parte de subsidio estatal.

- Grupos de inmigrantes o refugiados (yugoslavos, turcos, pakistaníes o de países africanos), que viven con estrechez económica y de espacio con la esperanza de volver a sus países, pero la mayoría termina quedándose, con problemas de adaptación.

- Hijos menores de edad que por diversas circunstancias abandonan sus hogares, y a causa de la normativa estatal no pueden acceder a una vivienda.

- Mujeres golpeadas que dejan sus casas y viven en una situación transitoria (con familiares o en

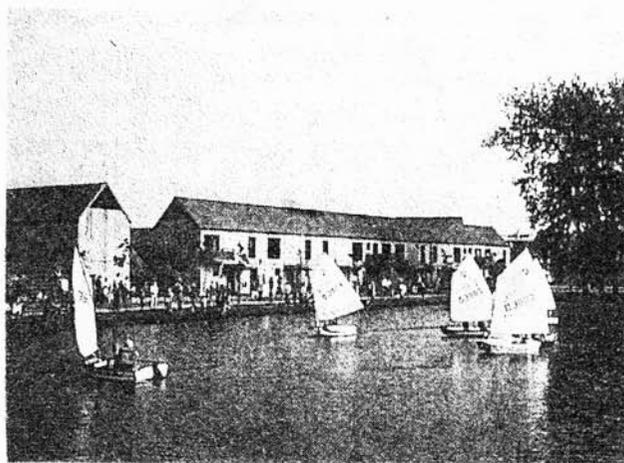
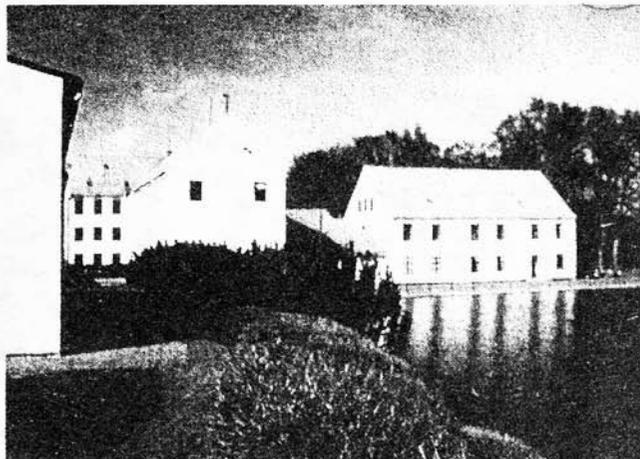


Lámina 26 .- Areas modernas de vivienda, con construcción tradicional (Conjunto Gardekaeret). Las áreas pueden tener una imagen tradicional.

Lámina 25 - Construcciones danesas tradicionales del S. XIX



albergues que acogen a estos grupos de mujeres) hasta encontrar un espacio propio.

- Estudiantes y trabajadores que, por insuficiencia de recursos, viven en zócalos o conventillos.

Aún cuando el Estado tenga mucha facilidad para *cooptar* iniciativas que surgen fuera de la legalidad o formalidad (esto es, no expulsarlas, sino buscar mecanismos para su incorporación, institucionalizando las expresiones sociales), dentro de lo cual hay varios ejemplos, estas iniciativas pierden su contenido político de denuncia en este proceso, generando bastante conformismo.

Sin ánimo de juzgar esta situación, vale la pena meditar sobre ello y saber que, detrás de estas imágenes de sociedad perfecta y unidimensional existe, si uno se atreve a explorarlo, diversidad, espontaneidad, un espectro amplio de manifestaciones culturales con intervenciones diestras y anónimas, y también soledades e inconformismo.



Lámina 27.- Conjunto Tinggaard. Las construcciones no necesariamente son producto de una industrialización completa o sólo de los componentes de concreto. Otros materiales, como madera, asbesto cemento o metal también pueden usarse para componentes.

BIBLIOGRAFIA

»Apuntes sobre Dinamarca«. Ministerio de Asuntos Exteriores de Dinamarca: Dinamarca, 1989.

«The 1989 National Planning Report for Denmark, from the Minister of the Environment :The present and future situation in the regions of Denmark.». Ministry of the Environment /National Agency for Physical Planning . Dinamarca, 1990. Fuente de láminas 1 a 5.

»Danish Town Planning Guide«. Ministry of the Environment / National Agency for Physical Planning / The Danish Town Planning Institute. Dinamarca, 1981. Fuente de Láminas: 7; 9 a 16; 21; 23; 24.

Boletines «Interplan» N°2, 3 y 4. The Danish Association for International Urban and Regional Planning. Dinamarca.1989, 1990. Fuente de lámina 6: bol. n°3 ; lámina 8: bol. n°2.

Escobar, Pedro. »Sistema de vivienda en Dinamarca«. En:

«Vivienda, planificación y medioambiente en Dinamarca. La visión de 10 profesionales chilenos». Santiago, 1991. (*)

Richards, Bárbara. »Gobierno y planificación en Dinamarca«. En:«Vivienda, planificación y medioambiente en Dinamarca. La visión de 10 profesionales chilenos». Santiago, 1991. (*)

Arditi, Clara. »Vivienda, familia y cultura en Dinamarca«. En: «Vivienda, planificación y medioambiente en Dinamarca. La visión de 10 profesionales chilenos». Santiago, 1991. (*)

"Planning of Low-rise Urban Housing Areas". Danish Building Research Institute. Dinamarca 1988. fuente de láminas: 19; 25 a 27.

Fuente de láminas 17;18 y 22: apuntes personales de la autora.

(*) Edición conjunta: *Taller de Vivienda Social (TVS) de Santiago y Department of Human Settlements, Institute of Town and Landscape Planning, the Royal Academy of fine Arts, Copenhagen, Dinamarca.*