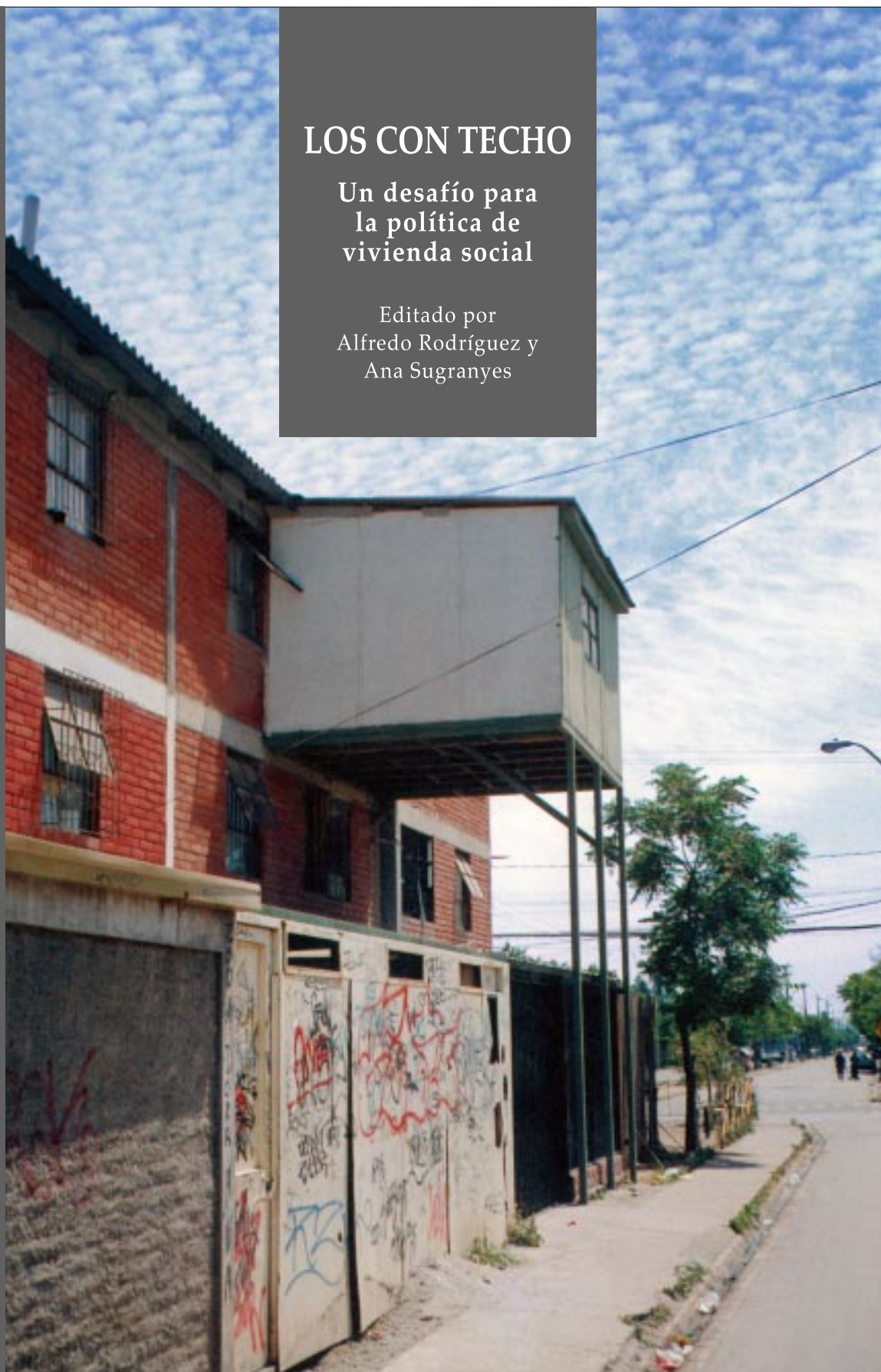


LOS CON TECHO: Un desafío para la política de vivienda social

LOS CON TECHO

Un desafío para
la política de
vivienda social

Editado por
Alfredo Rodríguez y
Ana Sugranyes



Ediciones SUR

Últimas publicaciones

Espacio público, participación y ciudadanía. Olga Segovia y Guillermo Dascal, eds. (2000).

Herramientas para una gestión urbana participativa. Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UN-Habitat) (2002).

Territorio local y desarrollo. Experiencias en Chile y Uruguay. Lucy Winchester y Enrique Gallicchio, eds. (2003).

Ferías libre. Espacio residual de soberanía ciudadana (Reivindicación histórica). Gabriel Salazar V. (2003).

Santiago en la globalización: ¿una nueva ciudad? Carlos De Mattos, María Elena Ducci, Alfredo Rodríguez y Gloria Yáñez Warner, eds. (2004).

Santa Ana, donde la ciudad tiene memoria. Aproximación a la historia y actualidad de un barrio de la ciudad de Talca. Junta de Vecinos Barrio Santa Ana, Talca / SUR Maule, Centro de Estudios Sociales y Promoción para el Desarrollo (2005).

Nuestra afirmación, en este libro, es que si hace veinte años atrás el problema de la vivienda al que respondían las políticas de vivienda social era el de las familias “sin techo”, hoy, en Santiago, el problema de la vivienda es el de las familias “con techo”.

Las viviendas para los sectores pobres, producto de las políticas de financiamiento habitacional vigentes durante las últimas décadas, son deficientes. Se trata de casas o departamentos terminados, pequeños, que no se adaptan a las necesidades cambiantes de las familias. Los residentes se ven obligados a modificarlos y ampliarlos fuera de toda norma legal o de seguridad. Los residentes —que son muchos, casi un millón de personas— están insatisfechos: dos tercios quiere irse, y no tiene otra opción que quedarse.

No obstante lo anterior, el libro desemboca en una conclusión optimista respecto de la política habitacional en Chile. Estamos en un punto de inflexión. Si se sigue haciendo lo mismo, los efectos se harán irreversibles. Al contrario, si se reconoce que el stock existente es un problema, podemos decir que se ha cumplido una primera etapa: los sin casa tienen techo. La tarea ahora es hacer de ese techo una vivienda digna, y de los conjuntos, barrios integrados a la ciudad.

LOS CON TECHO

LOS CON TECHO

**Un desafío para la política
de vivienda social**

Susana Aravena, Teresa Cáceres, Andrea Carrión,
Ana María de la Jara, Francisca Márquez, Pía Olivera,
Alfredo Rodríguez, Alejandra Sandoval, Olga Segovia,
Juan Carlos Skewes, Ana Sugranyes, Manuel Tironi

Editado por
Alfredo Rodríguez y Ana Sugranyes

Ediciones SUR

© Ediciones SUR, 2005
J. M. Infante 85, Providencia, Santiago de Chile
corporacionsur@sitiosur.cl – www.sitiosur.cl

Inscripción RPI N° 148.323
ISBN N° 956-208-074-9

Edición de textos:	Paulina Matta
Diseño de interior y portada:	Paula Rodríguez
Fotografía de portada:	Eva Tarrida y Francesc de Casacuberta
Fotografías interiores:	Susana Aravena, Teresa Cáceres, Hans Harms, Alfredo Rodríguez, Diego Rodríguez, Alejandra Sandoval, Olga Segovia, Juan Carlos Skewes, Ana Sugranyes, Eva Tarrida y Francesc de Casacuberta, Manuel Tironi, Elvira Valdivieso
Planos y mapas:	Ximena Salas
Diagramación y composición:	Andoni Martija
Corrección de pruebas:	Edison Pérez
Gestión editorial:	Luis Solís D.
Impresión:	LOM Ediciones Fono (56-2) 672 2236 - Fax (56-2) 673 0915 impresos@edicioneslom.cl

IMPRESO EN CHILE / PRINTED IN CHILE

A

Sergio González Espinoza

Mario Lungo Uclés

CONTENIDO

Presentación	11
Introducción	13
Aportes para un debate ALFREDO RODRÍGUEZ Y ANA SUGRANYES	
Primera Parte: LA POLÍTICA DE VIVIENDA SOCIAL	21
Capítulo 1: La política habitacional en Chile, 1980-2000: un éxito liberal para dar techo a los pobres ANA SUGRANYES	23
Capítulo 2: El problema de vivienda de los “con techo” ALFREDO RODRÍGUEZ Y ANA SUGRANYES	59
Capítulo 3: Habitar en conjuntos de vivienda social: ¿cómo construir identidad, confianza y participación social? OLGA SEGOVIA	79
Segunda Parte: DEL CAMPAMENTO A LA VIVIENDA SOCIAL	99
Capítulo 4: De invasor a deudor: el éxodo desde los campamentos a las viviendas sociales en Chile JUAN CARLOS SKEWES	101
Capítulo 5: El diagnóstico de los pobladores “con techo” SUSANA ARAVENA Y ALEJANDRA SANDOVAL	123
Capítulo 6: ¿La construcción de un barrio? Villa Nueva Resbalón, de Cerro Navia, y Villa San Arturo, de Maipú TERESA CÁCERES	139
Capítulo 7: De lo material y lo simbólico en la vivienda social FRANCISCA MÁRQUEZ	165
Capítulo 8: Políticas de vivienda y ruptura comunitaria: la historia de Bernarda, de Río Rauco ENTREVISTA REALIZADA POR FRANCISCA MÁRQUEZ	179
Capítulo 9: El desafío de recuperar la vida social en condominios de vivienda social ANA MARÍA DE LA JARA	191

Conclusión	197
Mejorar el stock de vivienda social en Chile ALFREDO RODRÍGUEZ Y ANA SUGRANYES	199
Anexos	219
Anexo 1: Resultados de una encuesta ALFREDO RODRÍGUEZ, ANA SUGRANYES, MANUEL TIRONI	221
Anexo 2: Grupo de conversación ex post con entrevistadores y entrevistadoras PÍA OLIVERA	229
Anexo 3: Bibliografía sobre vivienda social en Chile, 1982 a 2002 ANDREA CARRIÓN Y ANA SUGRANYES	235
Referencias bibliográficas	253

Presentación

Este libro, que examina los resultados de la política de financiamiento de la vivienda social en Santiago de Chile, es fruto de un trabajo realizado por los autores a lo largo de los últimos cinco años. En su análisis los textos recogen tanto una perspectiva académica e institucional —una revisión exhaustiva de la literatura sobre el tema; los resultados de una encuesta en cuatro ciudades del país; la participación directa en programas habitacionales del Minvu, o evaluaciones de ellos—, como las percepciones y opiniones de los residentes en las poblaciones y villas: trabajo en terreno de organismos no gubernamentales y universidades con organizaciones sociales y vecinales.

11

Los resultados de los estudios han sido presentados y debatidos con varias instituciones chilenas desde 2002 en adelante: Dirección de Serviu Metropolitano (2002), División de Política Habitacional del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Minvu) (2003), División Técnica de Estudios y Fomento (Minvu) (2002), Colegio de Arquitectos (2002), Facultad de Arquitectura de la Universidad del Biobío (2002), Facultad de Arquitectura de la Universidad de La Serena (2002), Comisión de Vivienda de la Cámara de Diputados (2002), Seminario en la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Chile (2002), Doctorado en el Estudio de las Sociedades Latinoamericanas de la Universidad de Arte y Ciencias Sociales (Arcis) (2002 y 2003), Ministerio y Subsecretaría de Vivienda y Urbanismo (2003), Directorio de la Cámara Chilena de la Construcción (2003), Comisión de Industrialización de la Cámara Chilena de la Construcción en la Región de Valparaíso (2003), Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales de la Pontificia Universidad Católica de Chile (2004), Carrera de Sociología de la Universidad Alberto Hurtado (2004 y 2005), V Congreso Chileno de Antropología (2004), Seminario de la Ciudad sin Voz (Cordillera) (2004), Foro Social Chileno (2004), Vicaría de Pastoral Social (2004).

Fuera de Chile, el tema ha sido discutido, entre otros, en el Programa Alfa-Ibis de la Facultad de Arquitectura de la TU-Delft (desde 2002 a la fecha), la Facultad de Arquitectura de la Universidad Nacional Autónoma

de México (2002), Instituto Universitario de Arquitectura de Venecia (2003), Urbis (São Paulo 2003), Université Toulouse le Mirail (Toulouse 2003), Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (San Salvador 2003), Universidad Politécnica de Barcelona (2003), Seminario Internacional “Ciudad e inclusión” (Bogotá 2003), Foro Urbano Mundial (Barcelona 2004), Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Montevideo 2004), Universidad Ibero Americana (México 2004), Lincoln Institute y Universidad de Los Andes (Bogotá 2005).

Los contenidos de algunos de los capítulos fueron presentados en el Seminario “El problema de vivienda de los ‘con techo’. Lecciones de 25 años de política neoliberal de vivienda social en Chile”, organizado por la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción (ALOP), Habitat International Coalition (HIC), Proyecto XIV.7 MejorHábitat / Habyted / Cyted, y SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación, que se realizó en Santiago de Chile del 9 al 11 de junio de 2004, con el apoyo de Misereor.

Agradecemos sus aportes a todas las personas que, en las presentaciones mencionadas, han analizado, comentado y criticado las propuestas reunidas en este libro.

Introducción

APORTES PARA UN DEBATE

En Chile, la política de financiamiento de vivienda social del Ministerio de Vivienda y Urbanismo ha sido un éxito. Es un hecho indiscutible. En los últimos 25 años, ha facilitado la construcción de más de medio millón de viviendas sociales en el país. Son viviendas terminadas, en terrenos urbanizados, entregadas en propiedad. Sus dueños corresponden en su mayoría a familias situadas en los dos primeros quintiles de la población chilena. Se tiene así un modelo de financiamiento de vivienda social que ha sido exitoso en cuanto a la cantidad de unidades producidas. No obstante, con los años, este modelo ha mostrado limitaciones muy serias en cuanto a la calidad de vida y posibilidades de convivencia social que sus productos (las viviendas y los conjuntos habitacionales) ofrecen a los residentes.

13

Esta política de producción de viviendas ha sido poco discutida desde la perspectiva de la calidad de sus productos y, menos aún, en cuanto a los impactos sociales y urbanos que esta producción masiva ha causado. Este libro, más que dar respuestas, tiene como propósito presentar algunos de los múltiples aspectos de la vida de las personas en los que incide la actual política habitacional. Y a partir de esta base empírica, que es resultado de encuestas socioeconómicas, estudios antropológicos y análisis urbanísticos, procura abrir una discusión sobre qué hacer concretamente con el stock de vivienda social construida, particularmente en Santiago.

Para las autoridades del sector, el problema sigue siendo cómo dar techo. Apoyándose en el éxito logrado, señalan que es necesario construir más y más viviendas sociales nuevas. Sin embargo, en la opinión pública se ha ido generalizando un cuestionamiento al discurso oficial. Así, por ejemplo, desde mediados de los años noventa en adelante diferentes estudios comenzaron a dar voces de alerta respecto de la calidad de los productos y la insatisfacción de los beneficiarios. Además de tales voces, la naturaleza misma sometió a prueba la calidad constructiva: las lluvias del invierno de 1997 tuvieron un efecto devastador en los conjuntos de vivienda social de Santiago. El Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Minvu) tuvo que reparar miles de viviendas, tarea que todavía después de siete años no concluye.

Por otra parte, hay indicios de que el problema está cambiando: aunque el déficit cuantitativo se reduce anualmente en términos absolutos y las autoridades del sector hablan del éxito de las políticas, los beneficiarios están descontentos: diversas organizaciones de residentes de conjuntos de vivienda social protestan contra las empresas constructoras y contra el Minvu, con demandas judiciales por problemas relacionados con los estándares y la calidad de las viviendas, de los servicios y del equipamiento de los conjuntos habitacionales en donde viven. Estos son nuevos actores poblacionales, diferentes a los activos hace décadas atrás, como las organizaciones de allegados o comités de los “sin casa”. En el último decenio ha ocurrido una sola toma de terreno de relativa importancia.

También la violencia intrafamiliar es un problema que aparece cada vez más relacionado con las condiciones de vida en las grandes concentraciones de vivienda social. Este es un problema social nuevo, paradójicamente estimulado por el éxito cuantitativo de una política pública diseñada para solucionar un problema también social.

Nuestra afirmación, en este libro, es que estamos frente a un problema mayor que abarca a miles de familias “con techo”. Si hace veinte años atrás el problema de la vivienda era el de las familias sin techo, hoy, en Santiago, el problema de la vivienda es el de las familias con techo.

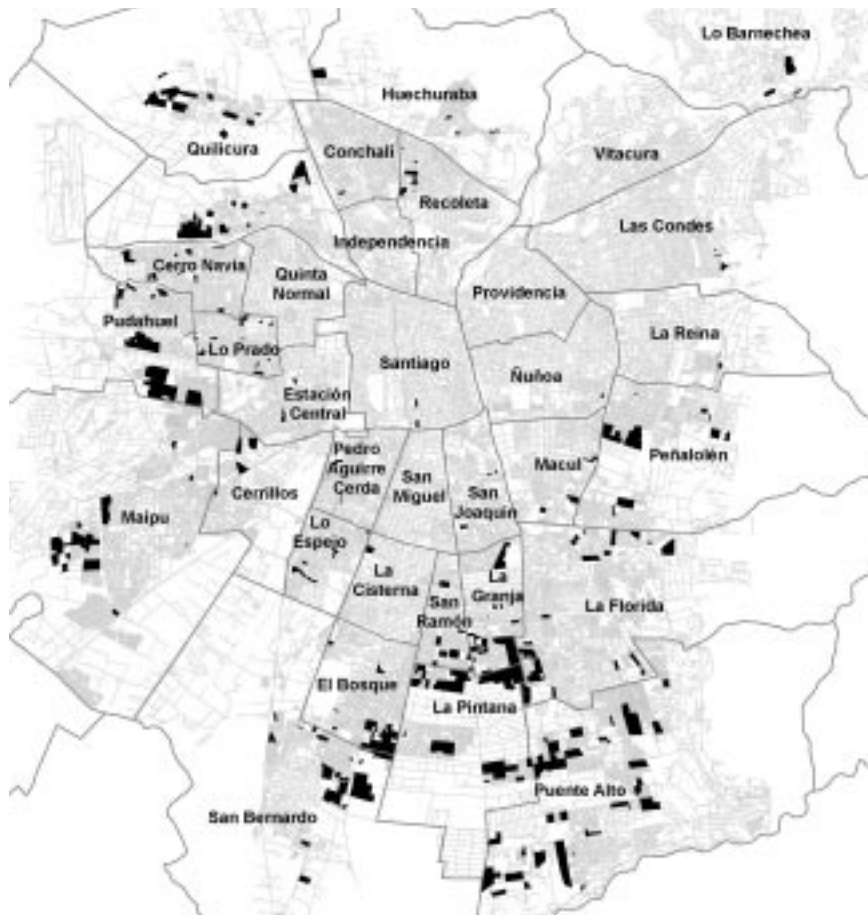
14

En Santiago el stock habitacional de viviendas sociales comprende alrededor de 202 mil unidades construidas entre 1980 y 2000, inclusive, casi un millón de personas, poco menos de la quinta parte de la población del Gran Santiago. Los residentes en estas unidades son en general personas que están insatisfechas con la calidad de su vida cotidiana. Dicen que quieren irse a otros barrios y no pueden hacerlo, porque son pobres y porque no existen otras alternativas habitacionales. Por dar una cifra, el 65 por ciento de las familias que residen en conjuntos de vivienda social en Santiago manifiesta intención de irse de dichos conjuntos y de los barrios donde viven actualmente (SUR 2002).¹

En general, los proyectos de vivienda social cubren una extensión urbana relativamente pequeña, pero de alta densidad. Cada proyecto utiliza al máximo la capacidad del terreno, con poca o escasa relación con los terrenos aledaños. Hay nulo diseño urbano y escaso diseño arquitectónico de las unidades.

En estas materias, la discusión se plantea erróneamente cuando se dice que, al decidir las opciones de política habitacional, hubo un dilema entre el número y la calidad, y que se optó por la cantidad. Al observar el diseño de la mayoría de los conjuntos habitacionales, se puede concluir que no hubo tal dilema. La calidad nunca estuvo en juego. Los criterios que han guiado las decisiones sobre vivienda social no han sido de urbanismo, de arquitectura o de calidad de vida de los residentes. Ha predominado el financiamiento, el criterio mercantil, cuya expresión ha sido *el mayor nú-*

¹ Las referencias bibliográficas de los distintos artículos se encuentran al final del libro, en la sección REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.



Santiago, localización de los conjuntos de vivienda social construidos entre 1980 y 2000. Total 202 mil unidades, de menos de UF 400, en 2.500 hectáreas. Fuente: Elaboración SUR 2004

mero de soluciones posibles. Para ser justos, habría que señalar que al comienzo de los noventa, aparecía la urgencia de dar el mayor número posible de soluciones habitacionales. Sin embargo, con el transcurso de los años, la meta cuantitativa se convirtió en criterio de excelencia del ministro de Vivienda de turno, y ahí el criterio mercantil y el criterio político coincidieron: mejor ministro quien hace más casas; la calidad, la localización, el entorno, no otorgan puntaje en el escenario político.

La experiencia de 25 años de subsidio habitacional nos demuestra que para lograr una producción masiva es necesario contar con un mecanismo de financiamiento. Obviamente ese es un elemento indispensable para una política de vivienda, pero es sólo uno de sus componentes. Al revisar las Memorias Anuales del Minvu, o documentos de la Cámara Chilena de la Construcción, se encuentra un registro contable de las unidades iniciadas o de los subsidios otorgados anualmente, de las empresas que construyeron, o de la focalización de los programas. Estos registros son importantes, pero insuficientes: no dan cuenta de elementos que son parte inherente de

una política de vivienda social, como la habitabilidad de las viviendas, las condiciones espaciales de las viviendas y de los conjuntos que inciden en las relaciones al interior de las familias y entre las familias que los habitan, o la inserción de los conjuntos habitacionales en las ciudades. Son parte inherente porque se trata de aspectos que se dan en toda política habitacional, ya sea como presencias o como ausencias, como factores positivos o negativos. Si una política los considera, están allí como elementos de bienestar e integración; si los ignora, existen allí como causas de malestar y guetización.

Para las familias de bajos recursos —John Turner ya lo señalaba a principios de los años sesenta—, hay algunas condiciones que sus viviendas deben cumplir: a) La localización de la vivienda debe servir para aprovechar las oportunidades que ofrece la ciudad, el lugar es muy importante; b) En un primer momento, el lugar puede primar por sobre la calidad y tamaño de las viviendas, siempre y cuando estas sean flexibles y ofrezcan la posibilidad de mejorar progresivamente respondiendo a las necesidades cambiantes de las familias; c) Lo importante es el proceso de mejoramiento progresivo de las viviendas y del barrio, que con el tiempo permite una valorización de los inmuebles. En esa perspectiva, la seguridad de la tenencia constituye un resguardo financiero para las familias pobres frente a un futuro incierto; d) El acceso a la nueva vivienda es un proceso social a través del cual las familias se apropian del lugar, se construye una comunidad y se asegura una convivencia entre los vecinos. Es bastante más que el cumplimiento de trámites burocráticos.

16

La vivienda social no es simplemente una mercancía que se produce y se vende en el mercado. Así, este libro señala diferentes dimensiones que una política habitacional orientada a responder a las necesidades de las familias de bajos recursos debiera considerar: un producto flexible, modificable; incorporado a la trama urbana, que dé acceso a las oportunidades que la ciudad ofrece; la organización de los sujetos de la acción habitacional, para facilitar la construcción progresiva de barrios; el desarrollo urbano desde la perspectiva de la planeación estratégica y dinámica más allá de la tradición regulatoria. Esto supone, siguiendo a Ascher (2004: 81-82), “más competencias técnicas, sistemas de inspección y bases de datos mucho más elaborados [...] y más democracia”.

Tales son los planteamientos que guían el desarrollo de este libro. En su Primera Parte, “La política de vivienda social”, se hace un recuento en detalle de la política de financiamiento a la vivienda social en vigencia, desde sus inicios a fines de los años setenta hasta principios de los años 2000. Este registro muestra el desarrollo y evolución de una política de financiamiento de la vivienda social en un largo período, y permite entender en qué medida el mercado de la vivienda es una construcción del Estado. En palabras de Bourdieu (2001: 107-108): “Hay sin duda pocos mercados que, como el de la casa, no sólo estén controlados, sino que sean *verdaderamente contruidos por el Estado*, muy especialmente por medio de la ayuda otorgada a los particulares, [...] favoreciendo más o menos a tal o cual categoría social y, de ese modo, a tal o cual sector de constructores”.

La intervención del Estado vía normas, regulaciones, financiamiento, exenciones tributarias, subsidios, garantías a los préstamos, etcétera, es central en el comportamiento de los distintos agentes del mercado de la vivienda social: bancos, empresas constructoras, propietarios de terrenos, compradores. En este escenario, el Capítulo 1 pone énfasis en el papel que han desempeñado los subsidios habitacionales en el éxito cuantitativo de la producción de vivienda social en Chile. La paradoja de este éxito, como se establece en el Capítulo 2, es que la producción masiva de viviendas sociales ha terminado creando nuevos problemas habitacionales. El stock construido de viviendas sociales es ahora un gran problema habitacional: el problema de los “con techo”. Es decir, la solución dada al problema de los “sin techo” —la producción masiva de vivienda social— ha llevado a una situación de insatisfacción de sus beneficiarios respecto a la materialidad y diseño de las viviendas y su entorno; y particularmente respecto de las condiciones de convivencia familiar y social que en ellas se dan, y de su marginación de la ciudad. El stock construido hoy día es un problema habitacional, pero también social. En el Capítulo 3 se postula que ello requiere no sólo preguntarse cómo mejorarlo materialmente, sino cómo construir en sus habitantes, identidad, confianza y participación social.

En la Segunda Parte, “Del campamento a la vivienda social”, se relea la política de vivienda social actual y sus productos, pero esta vez desde la experiencia de sus destinatarios: los residentes en los conjuntos habitacionales generados a partir de esa política, que también tienen un diagnóstico sobre la materia. En el Capítulo 4, en que se sigue el paso desde el ‘campamento’ hasta la ‘villa’,² se contraponen los aspectos positivos y limitaciones de los modelos de organización espacial derivados de las prácticas populares, y de aquellos que son producto de las políticas de vivienda. Se contrasta así la complejidad espacial de los campamentos a la uniformidad de los conjuntos de viviendas sociales; la organización a la fragmentación; la “toma” como acto de integración a la ciudad, a la expulsión de la ciudad que perciben los habitantes de las villas. Esto dicho sin el propósito de romantizar los campamentos, sino para destacar aspectos que las respuestas actuales no recogen y que podrían enriquecerlas. Es indiscutible que ha habido mejoras en las condiciones de habitabilidad, en particular lo referido a la sanidad, y la regulación legal de las propiedades; sin embargo, persisten graves problemas asociados a la pobreza y exclusión, y se ha perdido la riqueza de las redes sociales. Como se desarrolla en el Capítulo 5, en el diagnóstico de los mismos pobladores “con techo”, “la vivienda mejora la calidad de vida de las personas, [pero] los deseos de superación de la pobreza se topan con la evidencia de una realidad que, contra las expectativas de la gente, no propicia procesos de movilidad so-

² Se entiende por ‘campamentos’ los asentamientos informales, normalmente en terrenos invadidos; los ocupantes no tienen títulos de propiedad y sus viviendas son extremadamente precarias. Por ‘villas’ se entiende los conjuntos de viviendas sociales construidas con subsidios estatales, en donde los ocupantes tienen título de propiedad y viviendas pequeñas de material sólido.

cial. Los ingresos siguen siendo los mismos, las deudas y los gastos mayores, el barrio continúa igual o peor, el espacio de la familia se ha hecho más restringido; la urgencia de la sobrevivencia sigue siendo tanto o más central que antes en la vida de las familias”.

Una de las interrogantes que se plantea en el libro a partir de esta realidad excluyente se refiere a las posibilidades de integración de los residentes de las villas a sus nuevos barrios, en tanto vecinos; y al Estado, en su calidad de ciudadanos; ambos en términos del derecho de pertenencia a una unidad territorial, cultural y económica. Esto se explora en el Capítulo 6 a partir de dos preguntas muy específicas, y no contempladas en las políticas habitacionales: “¿Qué pasa en la vida de las personas más pobres cuando obtienen la primera casa propia? ¿Qué transformaciones ocurren en las relaciones familiares, vecinales, con el Estado y con el entorno en general?” La respuesta nos lleva a valorizar la organización de los pobladores y su participación en los procesos de acceso a la vivienda, y a relevar una ausencia: “el Estado no encuentra entre sus mecanismos los necesarios para relacionarse con ellos desde su nueva condición, la de pobres *con techo*. Al contrario, los mecanismos usados por el Estado son los mismos que aplica para relacionarse con la clase media o con quienes están en extrema pobreza: los coloca en una de esas dos categorías. En su nueva condición, no existen para el Estado”.

18

Frente a esta situación de exclusión y las posibilidades de integración, el Capítulo 7 distingue entre integración funcional e integración simbólica: “La *integración funcional* supone la interdependencia con un todo social; la *integración simbólica*, en cambio, supone la implicación de los sujetos en cuanto ciudadanos en un sistema de derechos, normas y valores”. Desde esta perspectiva, se puede afirmar que las políticas de vivienda social mejoran “en el corto plazo la *integración funcional* de las familias —es decir, se resuelve el problema de los *sin techo*—”, pero no han contemplado “la construcción de una comunidad de sociabilidad y sentidos desde donde sostener procesos de construcción de sujetos y ciudadanos”.

Aquí se vuelve a Bourdieu, en su afirmación de que tratar la casa como un mero bien de capital y su compra como una estrategia económica en el sentido restringido del término, haciendo abstracción de la trayectoria recorrida por aquellos que la habitarán —como doña Bernarda, en el Capítulo 8— es simplemente despojarla de todas sus propiedades históricas y simbólicas.

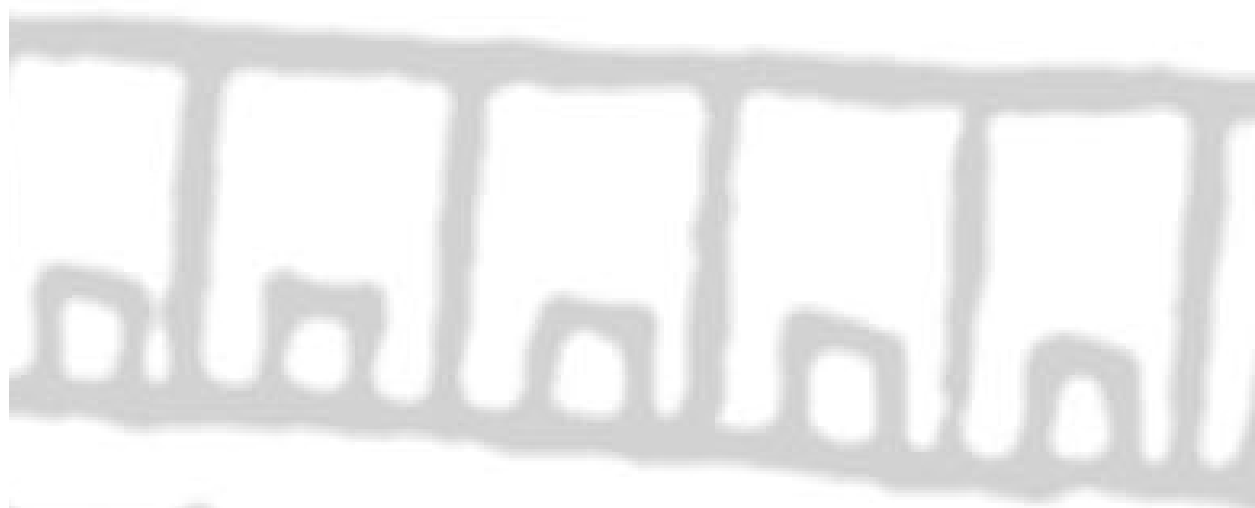
En el Capítulo 9, que cierra la Segunda Parte, la pregunta sobre cómo recuperar la vida social en los conjuntos de vivienda social se abre en diversas interrogantes, que se pueden sintetizar en cómo continuar con programas de vivienda masiva, y a la vez resolver los problemas del stock habitacional y las necesidades sociales y culturales que surgen en esos asentamientos urbanos.

Todo lo anterior, con sus luces y sombras, desemboca en el libro en una conclusión optimista respecto de la política habitacional en Chile. La fotografía de la portada muestra la desesperación y audacia con que los residentes de las villas intentan responder a sus necesidades ampliando las

viviendas que les ha entregado el mercado. Es una respuesta frágil, porque esa audacia y libertad no forma parte hoy del marco institucional de las políticas sociales o habitacionales, que los excluyen como actores; tampoco de la agenda política, que hasta muy recientemente no los consideraba; y menos de los diseños de ingenieros, arquitectos y urbanistas. Pero no estamos al final del camino, estamos en un punto de inflexión. Si se sigue haciendo lo mismo —esto es, aplicar una política de financiamiento de vivienda social sin considerar la participación y necesidades de sus destinatarios, la organización interna de los conjuntos y su inserción en la ciudad—, los efectos se harán irrecuperables.³ Al contrario, si se reconoce que el stock existente es un problema, podemos decir que se ha cumplido una primera etapa: los sin casa tienen techo. La tarea ahora es hacer de ese techo una vivienda digna, y de los conjuntos, barrios integrados a la ciudad.

ALFREDO RODRÍGUEZ Y ANA SUGRANYES
Santiago de Chile, junio de 2005

³ La ministra de Vivienda y Urbanismo, Sonia Tschorne, señaló que “el próximo gobierno [...] va a tener como principal tarea mejorar el actual stock de vivienda social. De lo contrario, las actuales soluciones se transformarán en nuevas demandas, porque van a ser irrecuperables”. (El Mostrador, 31 de enero de 2005, en www.elmostrador.cl).





Primera Parte:

**La política de
vivienda social**



Capítulo 1: La política habitacional en Chile, 1980-2000: un éxito liberal para dar techo a los pobres *

Ana Sugranyes
Habitat International Coalition, HIC

De forma sostenida en las dos últimas décadas, Chile ha logrado producir una gran masa de viviendas de bajo estándar en todas las ciudades del país. La base operativa de este sistema es el mecanismo financiero del “subsidio habitacional”, creado hacia finales de los años setenta, aplicado de forma masiva a partir de mediados de los años ochenta, consolidado en la década de los noventa y aún vigente. El principal objetivo de esta política ha sido y sigue siendo la reducción del déficit habitacional acumulado mediante la aplicación de mecanismos que facilitan el acceso a la vivienda en propiedad para los pobres. El facilitador de esta producción es el gobierno en una modalidad centralizada y en una función subsidiaria. El artífice y ejecutor del modelo es un grupo de empresarios de la construcción que define y controla la forma de intervención y la tipología de los productos.

23

El análisis del subsidio habitacional aquí presentado se estructura desde una perspectiva histórica en torno a algunos antecedentes de los años sesenta, su origen al final de los años setenta, el inicio de su aplicación en los ochenta, su evolución en la fase de transición a la democracia, su edad de oro a mediados de los noventa, su declive con momentos de crisis en 1997 y el intento de perdurarlo. Se trata de la descripción del desarrollo de una política en función de los contextos económicos, sociales y políticos de cada fase.

* Este texto es parte de la tesis de doctorado en proceso, “The social and urban impacts of the public housing stock in Santiago, Chile: Issues of the urban poor, housing policy and city”, Bouwkunde, TU-Delft, Países Bajos.

1 Antecedentes del subsidio habitacional

El análisis histórico de la vivienda social en Chile es un ejercicio abordado por varios expertos en distintos momentos. El que más me ha aportado en términos de iniciación al contexto chileno es el de Taller Norte (1988), con su *Reseña de la vivienda social en Chile*, que analiza el origen y las expresiones en el territorio de la producción de viviendas para sectores medios, medio-bajos y bajos en el siglo xx. Este trabajo colectivo —donde participaron, entre otros, Víctor Basauri, María Bertrand, Alberto Gurovich, Edwin Haramoto, Joan MacDonald, Montserrat Palmer— fue un acto de oposición política y técnica a las propuestas neoliberales ya afianzadas en Chile en aquel entonces. Es un trabajo de gran riqueza que ilustra desde perspectivas institucionales, arquitectónicas y urbanas, las distintas facetas de gestión y materialización de la vivienda propias de un modelo de participación directa del Estado en la producción habitacional, vinculado al Estado de Bienestar, que fue borrado del mapa chileno con el golpe militar de 1973.

24 Hay otros trabajos sobre la política habitacional chilena en el siglo xx, pero no todos logran cruzar la interpretación histórica desde los distintos ángulos y actores involucrados. El que más ha marcado los años noventa corresponde a Bravo y Martínez (1993), un compendio detallado de datos y alcances, citado en todos los análisis de la vivienda en Chile. En esta publicación resalta el trabajo de Giulietta Fadda y María Elena Ducci (1993), que analizan las interrelaciones y efectos de las políticas de desarrollo urbano y vivienda en Chile; un trabajo que ha influido directamente mi capacidad de percepción sobre el impacto social y urbano del stock de vivienda pública. Otro trabajo reciente y de amplia difusión es de Hidalgo (2001), quien analiza los detalles de todos los antecedentes institucionales que se han dado desde 1906, empezando por el rol de las sociedades de beneficencia pública en la construcción de los “cités” y “conventillos”;¹ explica el desarrollo de los sistemas de ahorro y préstamo que aparecieron en Chile en los años treinta y se consolidaron en tiempos de la “Alianza para el Progreso”, desde los años sesenta. Es un análisis institucional que, a mi juicio, no logra situar el desarrollo de la política habitacional en el contexto político, económico y territorial del país. Más analítica resulta la historia de la institucionalidad habitacional en Chile de Sergio Moffat (2000), que sitúa la médula del problema en el centralismo que la ha caracterizado desde su origen a inicios del siglo xx, hasta la fecha; explica cómo “las exigencias de eficiencia y especialización” llevaron a la consolidación de este modelo centralizado y contribuyeron a la muy lenta incorporación y participación de entidades regionales y locales en la política habitacional. Este trabajo demuestra que, en com-

¹ Cités y conventillos son formas de viviendas sociales de alta densidad en los antiguos centros urbanos, que comparten espacios comunes en ejes perpendiculares a la calle.

paración con otros países de la región, el fuerte desarrollo institucional chileno ciertamente limita las iniciativas de gestión local, pero garantiza una participación sostenida del Estado en la producción del parque de viviendas sociales. Lo que no analiza Moffat, y que quiero demostrar a continuación, es que esta centralidad favoreció el enlace estrecho que se dio desde los años ochenta, y se mantiene hasta ahora, entre la instancia estatal de vivienda y urbanismo y la organización gremial de las empresas constructoras.²

Hay antecedentes que marcaron las ciudades y la calidad de vida de sus habitantes, pero que no incidieron en la definición de la política habitacional actual en Chile. Por ejemplo, en los años sesenta, el período de mayor tasa de crecimiento de la ciudad de Santiago por los efectos de la migración campo-ciudad, el Estado asumió la responsabilidad de dar solución a las situaciones de hecho que provocaban las “tomas” u ocupaciones ilegales de terrenos. Ésta fue la Operación Sitio que, bajo la influencia de la escuela de John Turner en América Latina, potenció los aportes de los pobladores. Esta escuela, que marcó y sigue orientando la producción de la vivienda de bajo costo en la mayoría de los países en vías de desarrollo, no dejó huella alguna en la política habitacional vigente en Chile. Otro antecedente es físico y espacial: la calidad de las propuestas de diseño arquitectónico que desarrollaron desde el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Minvu), la Corvi y Corhabit, en los años sesenta y durante el gobierno de la Unidad Popular,³ desapareció.

Para el análisis de la política habitacional, mantenida desde hace más de veinte años, es interesante notar que, antes, se daban rupturas en ideas y metodologías a cada cambio de gobierno. En los años sesenta, el paso del gobierno de Alessandri al de Frei Montalva (1964) borró la línea de acción de las erradicaciones para potenciar la autoconstrucción asistida; el paso del gobierno Frei Montalva al de Allende (1970) borró la connotación de explotación de mano de obra barata que implicaba la autoconstrucción y potenció una producción estatal. Los cambios en la política de vivienda social en torno al golpe militar (1973) no fueron inmediatos. Como lo interpretan varios historiadores contemporáneos, hubo que esperar cinco años de ocupación y control militar de todo el país y la refundación de su institucionalidad, para que aparecieran pro-

² Centralidad relativa, según la óptica de análisis, ya que Dübel (2001:35) considera que uno de los principales éxitos del esquema de subsidios chileno es su descentralización y aplicación a través de entidades financieras y de seguridad social, con una ampliación de las opciones abiertas al beneficiario. A mi juicio, el carácter descentralizado de tal política no está determinado por los mecanismos de financiamiento, sino por las opciones regionales y locales de gestión de proyectos y gestión urbana con participación de los gobiernos municipales y de los usuarios.

³ A modo de referencia, cabe mencionar la calidad arquitectónica de los conjuntos de vivienda con influencia de la arquitectura brasileña y los bloques de los programas “1010” y “1020”, distribuidos en lo que es ahora el cordón pericentral de Santiago; o las influencias corbusianas en la población Diego Portales, o la riqueza urbana de la Villa Frei en Ñuñoa y de la Remodelación San Borja en el centro de la ciudad.

puestas y cambios. Las rupturas que el golpe causó de inmediato se dieron en las empresas del sistema nacional de ejecución directa, que cesaron sus actividades en dos o tres años,⁴ y en los temas arquitectónicos y urbanísticos: las calidades alcanzadas en los años sesenta y setenta no volvieron a repetirse o renovarse.

2 La definición del subsidio habitacional

En 1978, bajo la influencia de los “Chicago boys”, pero manteniendo el criterio institucional de intervención del Estado en materia de vivienda social, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo elaboró el instrumento que iba a garantizar la producción masiva y sostenida de viviendas sociales que permanece hasta la fecha.

26

Como lo explica Simian (2000:153-156), el subsidio habitacional se inscribía en la economía neoliberal del momento. La política habitacional, como la economía y la política social en general, iba a desarrollarse desde el rol de subsidiariedad del Estado. Teniendo el país y todas sus instituciones ocupadas militarmente, la aplicación del nuevo concepto de economía política exigía para el gobierno reformas generales de todo el contexto económico: la liberalización de los precios, la devolución de las empresas nacionalizadas a sus antiguos propietarios, la privatización de todas las empresas estatales, la supresión de las barreras arancelarias, la liberalización del mercado financiero, y la apertura al mercado financiero internacional. Estas reformas iban a ser posibles sólo si el gobierno militar lograba estabilizar la inflación que, en 1973, había llegado a más de 600 por ciento. Los mecanismos previstos a tal efecto fueron un control drástico de la tasa de cambio y la indexación de los créditos.

Lo que no explica José Miguel Simian es que el inicio de las reformas condujo a una corta fase de *boom* económico. En 1981, el control de la inflación había reducido la tasa a menos de 20 por ciento; esta señal de aparente estabilidad se tradujo en una ola de fuerte inversión en el sector de la construcción, especialmente el residencial muy caro y el comercial dirigi-

⁴ Las corporaciones de remodelación urbana y de vivienda (Cormu y Corvi) del Ministerio de Vivienda y Urbanismo crearon durante el gobierno de Salvador Allende los Departamentos de Ejecución Directa. Éstos operaban a partir de una red de producción de elementos prefabricados livianos para viviendas de 1 o 2 pisos, distribuida entre una docena de empresas con capacidad instalada de hasta 20 mil unidades al año, combinando oferta para viviendas y establecimientos educacionales. Estas empresas se dismantelaron en el transcurso de los años setenta por falta de oferta de trabajo. En apoyo a la fase de reconstrucción pos-terremoto de 1971, la URSS entregó a Chile una planta de prefabricados para viviendas en altura, la KPD, instalada en El Belloto, cerca de Quilpué en la Región de Valparaíso. Durante el gobierno de la Unidad Popular, esta unidad operaba en dependencia del Ministerio de Economía a través de la Corporación de Fomento de la Producción, Corfo; luego fue ocupada por la Armada, que intentó, sin mayor éxito, mantener su capacidad de producción de unas 400 viviendas al año.

do a sectores medios en zonas céntricas y de nuevo desarrollo pericentral.⁵ Dicho sea de paso, la arquitectura en este *boom* fue pobre. La liberalización también se aplicó en la política de desarrollo urbano.

Retomando las explicaciones economistas, Simian señala que el control excesivo de las tasas de cambio revirtió en una sobreevaluación de la moneda nacional y en un deterioro de la competitividad de la economía nacional en la región, situación que se vio agravada por la falta de flexibilidad de la política crediticia. Ambos problemas contribuyeron a precipitar Chile en una de sus más profundas recesiones económicas, la de 1982. A pesar de todos los impactos de esta gran crisis, los conceptos trazados hacia finales de los setenta se mantuvieron incólumes y los mecanismos de reforma y liberalización de la economía se aplicaron masivamente.

A diferencia de los modelos anteriores, más socio-urbanos, el subsidio se concibe como un incentivo a la participación de empresas constructoras en la producción del parque habitacional. En términos técnicos, es un subsidio a la oferta que se ha difundido y aceptado internacionalmente como un subsidio a la demanda, a través de varias publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). Como lo indica Held (2000), la política habitacional en Chile a partir de fines de los años setenta está “basada en subsidios a la demanda y orientada al mercado”. Pareciera una discusión escolástica en donde el componente “demanda” se justifica por la transparencia de los mecanismos de postulación al subsidio y de asignación de un título de subsidio, pero cuyo valor efectivo es pagado a la empresa que construye la casa del beneficiario del subsidio. En mi opinión, el subsidio habitacional se define desde la perspectiva de la oferta.

En la práctica, vista desde el Minvu (1979a) y de forma reiterada en sus memorias anuales año tras año hasta finales de los ochenta, la vivienda se define como un bien que se adquiere con el esfuerzo de la familia para el ahorro y aportes del Estado a través del subsidio. Usuarios y Estado comparten responsabilidades para responder “al sueño de la casa propia”. En su rol subsidiario y en “nombre de todos los ciudadanos de Chile, el Estado ayuda en dinero para la compra de su casa y la solución de su techo. Así ganará usted la dignidad humana que tanto merece por su honradez y su trabajo. Esto no es paternalismo. Es justicia social...”, como dice un folleto de ese mismo 1979 en el cual el Minvu difunde el subsidio habitacional. Los requisitos de postulación al subsidio pasan por ser jefe de familia, no ser propietario de vivienda o no haber obtenido nunca una vivienda. Entre estas exigencias, prevalecen las económicas, con una capacidad de ahorro o depósitos a plazo en bancos o asociaciones de ahorro, o la pro-

⁵ De este *boom* surgieron en distintas partes de las comunas de Santiago, Providencia y Las Condes, los centros comerciales conocidos como “caracoles” por su diseño helicoidal de una rampa peatonal hacia la cual abren pequeños recintos comerciales. Fue una oferta comercial orientada a sectores medios, en el espíritu DFL2, que marca la calidad del cuerpo residencial de la clase media chilena desde finales de los años cincuenta. Se trató de un fenómeno distinto al *boom* de los años noventa, en que el contexto de bonanza se tradujo en *malls* o centros comerciales con amplios locales.

piedad de un terreno; y disponer de una renta familiar que permita destinar el 20 por ciento a pagar dividendo, en caso de recurrir a un préstamo hipotecario.

El subsidio habitacional implica, entonces, componentes de subsidio, ahorro y crédito, en un enfoque de aportes complementarios entre el Estado, el usuario y, con el correr de los años, el mercado financiero.

En su diseño inicial, el subsidio habitacional estaba pensado para atender la demanda de los más pobres (primer y segundo quintil de ingreso). Pero tardó varios años en poder ser aplicado de forma masiva; esto por dos razones que se irán repitiendo en la evolución de la política habitacional hasta hoy. Por una parte, como lo expresan varios especialistas en formulación y aplicación de políticas⁶ y programas sociales, se da un desfase entre el tiempo del diseño y el de su desarrollo efectivo; en el inicio de los años ochenta, este contratiempo fue aumentado por los efectos del *boom* y de la crisis económica, ya mencionados, de 1981 y 1982. En segundo lugar, otra señal de difícil despegue o desarrollo de un programa de vivienda es el desajuste entre la intención de la política social y la realidad de la oferta. El inicio de la aplicación del subsidio fue lento, porque a las empresas no les interesó participar de esta *joint venture* con el Estado sin garantías claras. Como lo iremos viendo en el transcurso de los años, el sistema ha tenido una gran capacidad de adaptación pragmática para superar estas dificultades: si los instrumentos no funcionan en una focalización hacia los sectores más pobres, las autoridades ministeriales los van ajustando a las exigencias de la oferta empresarial; luego, redefinen nuevos instrumentos para responder a las presiones políticas de atención a los pobres; y por último se repite el ciclo de presiones y ajustes.⁷

Definida en 1979, la política habitacional empezó a ser aplicada de forma masiva cuatro años más tarde. Al respecto es interesante analizar las definiciones económicas que hace Modesto Collados, poco antes de iniciar su gestión de ministro de Vivienda y Urbanismo. Collados (1983:13), hombre de la Cámara Chilena de la Construcción (CChC),⁸ define la necesidad de vivienda como “un elemento de orden social que se traduce y expresa en metros cuadrados”; la demanda de vivienda, como “un factor de orden económico que se materializa en montos monetarios”; y la oferta, como “un hecho de orden físico traducible también en metros cuadrados”. Son

⁶ Muchas de las referencias de este artículo provienen de entrevistas a expertos que, debido a sus funciones operativas en el sistema habitacional, no han tenido la oportunidad de sistematizar sus conocimientos y reflexiones críticas.

⁷ Como lo explica Bourdieu (2000), las políticas de vivienda suelen ser un acuerdo entre el Estado y el sector de la construcción. El nivel de respuesta a las demandas sociales depende de la calidad e intensidad de las presiones y ajustes.

⁸ La Cámara Chilena de la Construcción (CChC) fue creada en 1951. Como lo demuestra el trabajo de Cheetham (1972), el grupo de presión institucionalizado en la CChC ha logrado incidir de forma directa en el desarrollo y consolidación del sistema de ahorro y préstamo, del bancario y del hipotecario, en la creación del Ministerio de Vivienda y Urbanismo en 1963, en una representatividad favorable a nivel ejecutivo y legislativo, en un sistema legal y normativo correspondiente a los objetivos de consolidación del sector de la construcción y en las bases de un marco ideológico vigente en Chile hasta ahora en el siglo XXI.

definiciones alejadas de todo contexto social y urbano, un discurso político que llama a que “el déficit no puede seguir creciendo”, para incidir de forma directa en la oferta de viviendas en el país.

El ingreso de un empresario de la construcción al Ministerio de Vivienda y Urbanismo⁹ fue una de las señales de arranque del sistema de producción masiva. Fue la señal política que esperaba el sector empresarial de la construcción para sumarse a la aplicación del subsidio habitacional. El inicio de la gestión de gente afín a la CChC en el Minvu correspondió también con la definición de los principales instrumentos, aplicados hasta ahora, para atender la demanda de vivienda entre los sectores de menores ingresos: en octubre de 1984, Pinochet aprobó y difundió el decreto¹⁰ que define técnicamente la vivienda social hasta hoy. Modificando el principal instrumento legal vigente en aquel entonces para el incentivo a la construcción de viviendas para sectores medios de 1959, indica:

Para todos los efectos legales, se entenderá por vivienda social la “vivienda económica” de carácter definitivo, destinada a resolver los problemas de la marginalidad habitacional, financiada con recursos públicos o privados, cuyo valor de tasación no sea superior a 400 UF y cuyas características técnicas y de urbanización se ajusten a las normas generales de este Reglamento.¹¹

A la par de esta definición y de los mecanismos financieros ya descritos, el gobierno fijó el objetivo de su política habitacional: la reducción del déficit de viviendas. Los recursos necesarios para el logro de este objetivo estaban identificados desde el Estado en su rol subsidiario y complementados desde la institucionalidad financiera y con los aportes de los usuarios. Las reglas del juego estaban insertas en el marco normativo. La política de incentivos al sector de la construcción y la política social de facilitar el acceso a un techo para los pobres, se confundían en una sola línea de acción. Los instrumentos de registro para la postulación a la vivienda y de asignación del subsidio funcionaban con transparencia para responder a la demanda de los más pobres. Los estándares de las viviendas estaban predeterminados en modelos convencionales de tipo terminado y definitivo. Las condiciones políticas y económicas para garantizar la participación de las empresas en la producción de viviendas sociales estaban dadas.

29

⁹ Después del golpe militar, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo estuvo en manos de la Fuerza Aérea de Chile (FACH). Desde 1983, los ministros de esta secretaría de Estado pertenecen a los círculos empresariales que dirigen la CChC: Modesto Collados (1983-84); Miguel Ángel Poduje (1984-88); Gustavo Montero (1988-89); Alberto Etchegaray (1990-94); Edmundo Hermosilla (1995-97); Jaime Ravinet (2001-2004). Las excepciones corresponden a Sergio Henríquez (1997-2000), quien cumplió una función de suplencia después de una crisis institucional, a Claudio Orrego, quien ocupó el cargo de ministro durante un año, en 2000, y Sonia Tschorne, actual ministra de la cartera.

¹⁰ Decreto 168 del 17 de octubre de 1984, publicado en el Diario Oficial el 29 de noviembre de 1984.

¹¹ Las características técnicas y de urbanización están definidas por la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (OGUC).

3 Inicio de la aplicación del subsidio a la oferta

La producción de viviendas sociales con el subsidio habitacional durante la primera mitad de los años ochenta se aplicó casi en forma exclusiva a los programas de erradicación de “campamentos” —asentamientos irregulares localizados en los sectores de mayores ingresos—, particularmente en las comunas de Santiago y Las Condes. Es indispensable entender esta política de erradicación en función del marco ideológico que ha definido la política habitacional y urbana en la segunda mitad del siglo xx en Chile.¹² El objetivo fundamental de la erradicación de asentamientos irregulares ha sido borrar las distorsiones que ellos crean sobre el valor del suelo en sectores centrales y de desarrollo con alto potencial. En la década de los ochenta, la eliminación de los campamentos fue complementada con otras medidas decisivas para el carácter de la ciudad de Santiago: la división del territorio urbano en varias comunas nuevas, medida destinada a consolidar el carácter segregado del espacio, y de la gente en ese espacio fragmentado; y el traslado de la educación y salud pública a los municipios. Se trata de intervenciones que corresponden a intereses económicos inmediatos, pero cuyos efectos territoriales son lentos.¹³

30

En su época, los programas de erradicación fueron analizados y fuertemente criticados, sobre todo por sus efectos de profunda segregación socioespacial.¹⁴ Entre 1979 y 1984, 28 mil familias¹⁵ han sido erradicadas en Santiago, lo que corresponde al 20 por ciento de los hogares pobres de la ciudad. El objetivo difundido de estas operaciones masivas de traslado forzado consistió en “sanear” los campamentos, o asentamientos irregulares productos de tomas de terreno¹⁶ que habían tenido lugar en los años sesenta y setenta, y también en 1983, como fueron las famosas tomas y campamentos Cardenal Raúl Silva Henríquez y Monseñor Juan Francisco

¹² Vale recordar que durante el gobierno conservador de Alessandri, a inicios de los años sesenta, la erradicación de campamentos fue el motor principal de la política habitacional del momento. Tal tendencia cambió con el gobierno demócratacristiano de Frei Montalva a fines de los sesenta, con el apoyo a la urbanización de las tomas de terreno (en zonas periféricas), a través del programa Operación Sitio.

¹³ La investigación sobre el impacto social y urbano del stock de viviendas públicas en Santiago, tesis de doctorado de la cual este artículo es parte, demuestra cómo estos instrumentos, aplicados desde la década de los ochenta, inciden ahora en la calidad de la ciudad y en las perspectivas de su futuro.

¹⁴ Véase los estudios de Benavides y Morales (1983), Raczyński (1988), Rodríguez e Icaza (1992).

¹⁵ Estimando que el total de erradicados alcanzó a 120 mil personas.

¹⁶ No todos los asentamientos producto de tomas de terrenos fueron erradicados por el gobierno militar. Aquellos instalados en sectores de menor valor inmobiliario y otros que se habían consolidado por acción del Estado, de las organizaciones de pobladores y de instancias de apoyo, fueron radicados con el apoyo de regularización de títulos de dominio, saneamiento y mejoramiento de la infraestructura. En la primera mitad de los años ochenta, estas acciones abarcaron a 30 mil familias. En la segunda mitad de la misma década, a través del Programa Mejoramiento de Barrio, del Ministerio del Interior, se atendió a unas 70 mil familias adicionales con obras de urbanización básica y una “caseta sanitaria”, unidad de cocina y baño equipados, de 6 a 8 metros cuadrados.

Fresno en las comunas de La Pintana y El Bosque. El programa de erradicación fue una medida radical, única en el continente, propiciada por los intereses de plusvalía del suelo, impuesta por las Fuerzas Armadas y legitimada por un marco normativo *ad hoc*.¹⁷

El carácter único de la erradicación de asentamientos irregulares en Santiago durante los ochenta (y ahora también) está dado por el tipo de compensación al desalojo forzado: dio techo a los pobres, dio a los desalojados una solución habitacional en propiedad y de carácter definitivo, con urbanización, con una construcción de 25 metros cuadrados en lotes de 100 metros cuadrados.

Las operaciones de erradicación significaron un trasvase de población, con entradas y salidas en 13 de las 24 comunas que configuraban en aquel entonces la ciudad de Santiago. Los estudios referidos demuestran que, a pesar de la obtención de la “casa propia anhelada”, para los erradicados aparecieron problemas como la pérdida del empleo; el incremento de los costos, especialmente de traslado hacia y desde los lugares de trabajo y otros; dificultades de acceso a la educación, salud y subsidios de la red social; y nuevas dimensiones de violencia e inseguridad que no existían en los campamentos. Además, los estudios demostraron que las erradicaciones contribuyeron al desarraigo de la red informal de ayuda y apoyo y a una fuerte disminución de la participación de los pobladores en las organizaciones comunitarias;¹⁸ establecieron también que más de la mitad de los pobladores erradicados manifestó su voluntad de regresar a su campamento de origen.

Las operaciones de erradicación llevadas a cabo por los militares a través del Minvu evidenciaron de forma masiva el impacto local de un crecimiento agigantado y rápido de la población en algunas comunas periféricas del Santiago de hace veinte años,¹⁹ impacto que dificultó en gran medida las posibilidades de implementación de la infraestructura social requerida

¹⁷ Para efectos operativos del programa de erradicación, el sistema voluntario y transparente de postulación y asignación del subsidio habitacional fue temporalmente desplazado: la erradicación se efectuó con un “subsidio obligatorio”.

¹⁸ Los problemas sociales evidenciados en la evaluación del programa de erradicaciones son propios de todo proceso de acceso a la vivienda convencional en cualquier ciudad del mundo: la obtención de la casa propia comporta altos costos de reinserción social y tiende a “encerrar” a la familia en su vivienda, haciéndola olvidarse de su entorno vecinal. Muchas experiencias de producción de vivienda social a pequeña escala en procesos participativos en distintas ciudades de América Latina han demostrado estas limitaciones sociales del acceso a la “casa propia”. Véase al respecto Sugranyes (1987).

¹⁹ La Pintana, en el sector sur de Santiago, recibió el 28 por ciento de las familias erradicadas. La población de esta comuna aumentó en 130 por ciento en el periodo intercensal 1982-92. En términos del impacto local de la erradicación de campamentos, cabe citar a dos funcionarios de La Granja (en aquel entonces, municipio correspondiente al territorio actual de La Pintana), que explican las presiones recibidas por las autoridades militares del Minvu para que la Dirección de Obras Municipales firmara los permisos de obra de los proyectos de erradicación, que se concentraron en el sector conocido como El Castillo, al oriente del eje Santa Rosa y al sur de La Platina.

por el aumento de población.²⁰ Este impacto, además, ha reforzado el patrón espacial de distribución desigual del ingreso en la ciudad, con una política intencional de segregación y concentración de la pobreza y de la riqueza en algunas partes de la mancha urbana. Como lo señala Matas (1984), las erradicaciones han evidenciado la ausencia de integración de una planificación urbana y territorial, así como altos niveles de descoordinación entre las instancias sectoriales (salud, educación, redes viales, transporte y fomento productivo) que gobernaban y siguen gobernando la ciudad de Santiago.

Los estudios mencionados apuntan todos a la necesidad de involucrar a los usuarios en el proceso de planificación y ejecución de los programas habitacionales desde la perspectiva de desarrollo local. Critican también el diseño de las poblaciones y viviendas, dejando ver que éste podría corresponder de mejor manera a los hábitos de la población, facilitar procesos de habitabilidad y el cumplimiento de normas mínimas. Además, Dagmar Raczinski (1988) precisa:

Las consecuencias no anticipadas de las erradicaciones habrían sido menores si las mismas hubiesen incluido lineamientos favorables a una densificación de las áreas propias del radio urbano, a una localización de la gente en la misma comuna y a una disminución de la distancia entre el lugar de origen y el de residencia final...

32

Es importante notar que las conclusiones y recomendaciones de estos análisis del impacto social y urbano del subsidio para viviendas sociales en esa primera fase corresponden a la situación actual del stock de viviendas sociales en las grandes ciudades del país. Más importante aún es que estos problemas han ido agudizándose con el transcurso de los años y que su análisis desde una perspectiva social y espacial desapareció del debate público durante la fase de mayor auge de esta política habitacional exitosa. Es obvio que la crítica al programa de erradicación de los campamentos tenía una muy alta connotación política de oposición a la dictadura militar; fue una crítica técnica desde un debate político que desapareció en la fase de transición a la democracia al inicio de los años noventa, y que hasta hoy no logra reaparecer.

Sin embargo, los productos utilizados en la fase de erradicación de campamentos, en términos de calidad física de habitabilidad, son mejores que los desarrollados entre 1985 a 1997; se trata de soluciones habitacionales con posibilidades de mejoramiento y ampliaciones en función de las necesidades y oportunidades de sus habitantes, a pesar de las limitaciones técnicas del diseño de la casa “terminada”; y, sobre todo,

²⁰ Un funcionario senior del Minvu explica que hacia mediados de los años ochenta, un grupo de arquitectos del Ministerio se dio cuenta de los costos sociales de haber construido 5 mil viviendas en La Pintana sin haber previsto ni un solo terreno destinado a infraestructura social; estos profesionales manifiestan haber intentado señalar estos problemas a sus autoridades, sin recibir respuesta alguna.

son viviendas en lotes individuales con superficies útiles superiores a los 100 metros cuadrados.

Otra lectura institucional importante que debe hacerse del proceso de erradicación de campamentos es que, pasada la “emergencia” de tener que “limpiar” los asentamientos irregulares de los sectores ricos de la ciudad, el Minvu ya no tuvo nada que ver con el saneamiento de barrios. El artífice del subsidio habitacional no formaba parte de los ejecutores del saneamiento; en otras palabras, las empresas constructoras de viviendas no participaban de las licitaciones de urbanización e instalación de “casetas sanitarias”. Es así como el Programa de Mejoramientos de Barrios fue considerado parte de las funciones políticas del Ministerio del Interior, y se afincó en la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (Subdere); desde los años ochenta y hasta finales de los noventa,²¹ el concepto de saneamiento de barrio se relacionó con un tema descentralizado, operado de forma directa por los municipios, desvinculado del incentivo al sector de la construcción para viviendas nuevas.

Durante la primera mitad de los años ochenta, la producción de viviendas sociales con valor nominal inferior a 400 UF no ha sido únicamente relacionada a la erradicación de campamentos. Estaban aún en operación dos programas habitacionales,²² cuyos productos son de una calidad superior a todos los proyectos realizados posteriormente. Son varios los ejemplos en este sentido. El conjunto San Ricardo en la comuna de La Pintana, construido entre 1979 y 1982, es uno de ellos: combina varios tipos de oferta, por debajo y por encima del estándar de vivienda social, por lo que integra distintos sectores sociales. Tiene una cancha deportiva en uso y bien administrada por la organización vecinal, lo que viene a ser una excepción, dada la gran cantidad de infraestructura deportiva dispersa en los sectores residenciales populares y que está abandonada o en situación de desuso. Varios de sus espacios públicos presentan un tratamiento de jardín con pasto verde y árboles frondosos. Incluso tiene una fábrica de pan en el centro del conjunto habitacional.

Según entrevistas realizadas a dirigentes poblacionales de San Ricardo y funcionarios municipales de La Pintana, la calidad de este conjunto se debe a varios factores. Entre ellos, cabe subrayar una voluntad de integración de sectores sociales diferenciados en la fase de planificación, gracias a las asociaciones de ahorro y préstamo que aún seguían orientando la oferta a finales de los años setenta, antes de que se generalizara el uso del sistema de postulación, por cierto transparente, a través de un registro centralizado. También el hecho de que San Ricardo era el conjunto resi-

²¹ En la fase de rescate del modelo, después de las crisis de 1997 y especialmente en el marco de ejecución del Programa Chile Barrio, empezaron a tejerse líneas de coordinación entre el Minvu y la Subdere.

²² Los programas habitacionales “vivienda social” (VS) y “especial de vivienda” (PEV) corresponden a definiciones operativas heredadas de los años “muertos” de los setenta. Como lo indica otro funcionario senior del Minvu, estas ofertas tenían una modalidad de asignación poco transparente de sus productos. Se entiende que correspondían a la fase de ocupación militar, territorial e institucional, del país.

dencial formal más cercano a los campamentos Nuevo Amanecer y Cardenal Raúl Silva Henríquez; estos asentamientos irregulares, posteriormente erradicados también, concentraron distintas formas de ayuda y asistencia técnica, que incidieron en la villa San Ricardo. A ello puede agregarse las iniciativas de la Municipalidad de La Pintana, que en la segunda mitad de los años noventa invirtió en el mejoramiento de las condiciones y uso de los espacios públicos en este sector de la comuna.²³

Otros proyectos similares, pero de menor tamaño, están dispersos en sectores de la ciudad que a inicios de los ochenta se encontraban en la periferia, y que hoy gozan de un entorno urbano consolidado; por ejemplo, en las comunas de Renca y La Granja.

En marzo de 1985, un terremoto golpeó la zona central de Chile. La cooperación europea optó por canalizar sus ayudas a través de instancias no gubernamentales, para potenciar la labor de asistencia social y de denuncia a la violación de los derechos humanos. El terremoto causó el derrumbe de miles de viviendas de adobe, principalmente en Santiago y el área de Valparaíso y Viña del Mar. Entre 1985 y 1986, un proyecto de cooperación reconstruyó 4 mil viviendas por ayuda mutua en el lapso de ocho meses, coordinando aportes y asistencia técnica de doce ONG y movilizándolo a los dirigentes de las organizaciones poblacionales.²⁴ De esta experiencia, muy exitosa en el mundo de la cooperación de ese momento, se pueden extraer lecciones sobre la incompatibilidad de modelos muy distintos en el contexto de la política habitacional en Chile.

La autoayuda asistida ha sido proscrita de los programas estatales por razones políticas, en el sentido de que el gobierno y la organización empresarial asociaban la producción del hábitat por el poblador a procesos de toma de terrenos, de proliferación de “callampas” y, por lo tanto, a amenazas en contra de la consagrada propiedad privada. También fue proscrita por razones técnicas, en el sentido de que la autoayuda tiene costos de operación supuestamente incompatibles con el modelo de producción de viviendas nuevas y terminadas. Sin embargo, a mediados de los años

34

²³ En la comuna de La Pintana hay diferencias de tratamiento del espacio público entre el sector poniente al eje Santa Rosa (donde se encuentra, entre otros, el conjunto San Ricardo aquí descrito) y el sector oriente, al otro lado de Santa Rosa, donde todos los espacios públicos están en situación de abandono. Esta diferencia se debe a que la Municipalidad de La Pintana, a mediados de los años noventa, para evitar seguir “heredando” más conjuntos de vivienda pública del Servicio de Vivienda y Urbanización (Serviu), implementó un plan de mejoras de calles, plazas y parques. Estas medidas incidieron en un aumento del valor del suelo, por lo que las empresas ya no ofrecieron estas reservas en las licitaciones de viviendas básicas. El plan de mejoras no llegó hasta el sector al oriente de Santa Rosa, porque éste no tiene terrenos disponibles; está completamente ocupado por viviendas públicas de los años ochenta y de inicios de los noventa. En este sector oriente, sin embargo, está la reserva La Platina, un terreno que el Minvu compró a la Universidad de Chile para crear ahí el nuevo parque zoológico de Santiago.

²⁴ Se trata de un proyecto de la GTZ alemana, que tuvo de contraparte chilena a la organización Caritas (1987).

noventa, el Minvu retomó el concepto de la autoayuda asistida para la formulación del programa de asistencia técnica.²⁵

La experiencia de las ONG no se dio a conocer, y fue escasamente difundida en el círculo CChC-Minvu. Las ONG han sido sólo descartadas por razones políticas y técnicas, en el sentido de que las propuestas de una producción social del hábitat no tenían ni tienen relación alguna con el enlace Estado-empresa del modelo vigente.

Las organizaciones poblacionales, muy importantes en la lucha contra la dictadura en los años ochenta, no fueron partícipes de la revisión de la política habitacional en el momento de la transición a la democracia; esto por razones políticas, porque las organizaciones poblacionales del Comando Unitario de Pobladores²⁶ no trabajaban el tema de la vivienda en sí; estaban en temas de integración social y de lucha confrontacional, en contra también de un pacto político de la transición.

4 El inicio de la producción masiva de viviendas sociales

Algunas condiciones generales incidieron en el arranque de la producción masiva y sostenida de viviendas públicas de 1985 a 1997. El modelo financiero estaba respaldado institucionalmente por su principal artífice, la Cámara Chilena de la Construcción, presente en los puestos de mayor autoridad en el Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Varios estudios habían demostrado los costos implícitos de una producción masiva y extensiva en la periferia de las ciudades; entre ellos, el de Nieto (1986), que provenía del mismo gobierno, y el de Matas (1984), vinculado a un análisis económico realizado por la Universidad Católica de Chile. Ante estas insinuaciones críticas, la respuesta del ministro de Vivienda fue tajante, en el sentido de que “el déficit no puede seguir creciendo, por lo que la producción masiva se impone”. El ministro, hombre de la Cámara, debía dar respuesta a las expectativas de las empresas constructoras capaces de producir este gran parque residencial de los pobres y que, a tal fin, habían adquirido grandes paños de terrenos agrícolas a precio irrisorio en la periferia de la ciudad en el momento de la gran crisis económica de 1982. Esta-

35

²⁵ El programa de asistencia técnica a la vivienda progresiva y al subsidio rural, en primera instancia, y posteriormente a la vivienda social dinámica sin deuda y al fondo solidario, está explicado más adelante.

²⁶ El Comando Unitario de Pobladores (CUP) fue la instancia coordinadora de cuatro organizaciones poblacionales: la Coordinadora de Pobladores Metropolitana, Metro, del Partido Comunista; el Movimiento Dignidad, vinculado a la Izquierda Cristiana y al Mapu; el Comando de Acción de Pobladores Unidos, Coapu, con el MIR; y Pobladores Unidos, del Partido Socialista. El CUP se constituyó en 1986 y perdió peso político a partir de 1987, cuando terminaron las “protestas” y se iniciaron los procesos de negociación para la transición a la democracia. En alianzas coyunturales con el CUP, operaba otra central poblacional, el Movimiento Solidaridad, de tendencia demócratacristiana.

ban dadas las condiciones objetivas necesarias para que se articulara eficientemente la relación, por cierto poco transparente, entre el Estado mandante y los intereses de un pequeño grupo de grandes empresas constructoras; una relación ambigua de juez y parte, donde el Estado subsidiario da techo a los pobres, incentivando al sector de la construcción. La teoría define esta política habitacional como “basada en el subsidio a la demanda y orientada al mercado”. La práctica que describimos a continuación evidencia más bien un sistema de subsidio a la oferta en un mercado cautivo y muy protegido; un sistema que no tiene en cuenta a la ciudad, que excluye la competencia y los aportes innovadores.

La operación de producción masiva de viviendas públicas se basa sobre mecanismos con procedimientos regulados, complejos y altamente especializados. El Servicio de Vivienda y Urbanización (Serviu), el ente descentralizado autónomo ejecutor de la política, periódicamente llama la ejecución de proyectos a licitación pública, en función de las metas cuantitativas trazadas por la ley anual de presupuesto. En la fase de producción que aquí se analiza, de 1985 a 1997, las licitaciones definían la cantidad de viviendas por producir, el rango de valor de estas viviendas y las especificaciones técnicas reguladas por la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (OGUC); las licitaciones no especificaban nada con respecto a la localización del conjunto que sería construido.²⁷ En su oferta, las empresas decidían la localización del conjunto en función del aporte de terreno.²⁸

36

Para entrar en este sistema de licitación, las empresas elegibles debían cubrir dos condiciones indispensables: disponer de reservas de terrenos cuyo valor inmobiliario se ajustara a los montos de inversión definidos para la vivienda social; y disponer de respaldos financieros correspondientes al valor de la obra licitada, a efecto de garantizar el cumplimiento del

²⁷ Las licitaciones se realizan por ciudad. En el caso de Santiago, las licitaciones no precisaban en qué parte de la ciudad o en qué comuna se debían construir las viviendas públicas ofertadas, por lo que la localización de los conjuntos era definida por la empresa licitadora.

²⁸ Al respecto, es necesario traer a colación tres situaciones observadas durante las entrevistas, las cuales reflejan la complejidad de esta dependencia: a) En una zona al sur de Chile, a fin de cumplir con las metas anuales ministeriales para la Región, el director del Serviu debió posponer el proceso de licitación al saber que el empresario dueño de las mayores reservas de tierras estaba por contraer matrimonio. La licitación se llevó a cabo cuando el empresario volvió de su luna de miel y el Serviu pudo ejecutar su presupuesto general anual. b) Después de algunos años, el mismo director del Serviu intentó revertir esta situación de dependencia mediante el recurso de licitar proyectos mixtos, esto es, conjuntos habitacionales que se construirían en tierras privadas y del Serviu, a fin de evitar que el empresario en cuestión controlara de manera permanente la ubicación y construcción de viviendas de bajo costo en esa ciudad. No obstante, este intento de crear condiciones más transparentes para la libre competencia en licitaciones públicas no tuvo éxito: el mismo empresario bajó a tal punto los costos económicos en su oferta, que hizo inviable la participación del Serviu en ese proyecto de desarrollo urbano. c) A pesar de los ejemplos mencionados, la opinión de los funcionarios de la CChC y del Minvu en relación con las licitaciones del Serviu para viviendas de bajo costo, es que son transparentes y en verdad competitivas.

contrato. El subsidio a la oferta ha sido la clave para asegurar la participación de las empresas en la construcción de viviendas de bajo estándar, un desafío que no se ha logrado superar en la mayoría de los países de América Latina. El subsidio a la oferta ha logrado hacer de la construcción de viviendas públicas un rubro de alta rentabilidad, un negocio para un grupo pequeño y selecto de empresas grandes.²⁹ Sin embargo, la dependencia generada con relación a la localización de esta vivienda de bajo costo ha sido la clave para contribuir, por un lado, a acrecentar la brecha de relación entre la ciudad y la periferia; y por el otro, a crear grandes concentraciones homogéneas de proyectos en sectores determinados de la periferia, o zonas de expansión de la ciudad, ahí donde las empresas ganadoras de las licitaciones disponían de sus reservas de suelo.

Para entender la lógica de rentabilidad de la construcción de viviendas públicas, es necesario explicar las demás ofertas que incluye la política habitacional en Chile. Si bien la investigación en la cual se basa este artículo se concentra en viviendas con valores nominales inferiores a 400 UF, el subsidio habitacional abarca una oferta más amplia.

Como lo indica Rodríguez (2000), el negocio de la construcción de la vivienda en la ciudad de Santiago en los años noventa fue del orden de los 4 mil millones de dólares al año. Hasta 1978, la curva tiene el perfil de un serrucho, reflejando inestabilidad, discontinuidad, sin tendencia definida (Nieto 2000). A partir de las reformas de estabilización de la economía, entre ellas el subsidio habitacional, la tendencia se mantuvo al alza hasta 1998, a excepción de la caída de la crisis después del *boom* de 1981. En su apogeo de los años noventa, esta producción nacional de viviendas superó la cantidad de nuevos hogares al año y alcanzó el promedio anual de diez viviendas por cada mil habitantes, que corresponde a las tasas de la fase de reconstrucción después de la Segunda Guerra Mundial en Europa. De esta cantidad, el 75 por ciento goza de algún subsidio estatal.

A su vez, los programas habitacionales del Minvu se dividen en dos categorías básicas: i) La “vivienda pública”, cuya ejecución es delegada por el Serviu a empresas a través de las licitaciones ya descritas, y que representa aproximadamente el 40 por ciento de las viviendas construidas con algún subsidio estatal (véase Cuadro 1); y ii) La “vivienda con subsidio”, cuya gestión y ejecución es delegada a instancias privadas.

Esta diferenciación se debe esencialmente a la necesidad de subsidiar más las viviendas dirigidas a los sectores más pobres. En su diseño original (finales de los años setenta), el subsidio habitacional estaba pensado para viviendas dirigidas a sectores medio-bajos, pero no a los pobres. Con el avance de los años (de la primera mitad de los años ochenta hasta hoy), los objetivos y programas de la política habitacional se han ido precisando en función de una focalización de recursos estatales hacia los sectores más

²⁹ Varios informantes vinculados a la CChC confirman que el margen de utilidad de una empresa para la construcción de un conjunto grande de viviendas sociales es del orden de 40 a 50 por ciento, dependiendo de la fase de urbanización del sector en el cual se hace el proyecto.

pobres, como lo define el Decreto 168 de 1984: “para superar los problemas de marginalidad habitacional”. Es así como a partir del concepto de “vivienda con subsidio”, el Minvu ha ido definiendo los mecanismos de la vivienda pública, cuyo programa de mayor representatividad de los años ochenta hasta la fecha es el de “vivienda básica” (PVB).

Cuadro 1. Programas habitacionales 1984 a 2001, intención de su focalización y rangos de valores expresados en UF

Programas	Rango ingresos (*)	Rango valor vivienda	Financiamiento		
			Ahorros	Crédito	Subsidio
Vivienda pública, Serviu					
Vivienda Básica, PVB (1984)					
Vivienda Progresiva, PVP (1990)	6	140	10	0	150
Dinámica s/Deuda, VSDsD (2001)	10	400	20	230	280
Nueva Vivienda Básica (2001)					
Vivienda con subsidio					
Subsidio General Unificado, SGU (1984)					
Subsidio Rural (1986)					
Especial Trabajadores, PET (1989)	8	180	10	0	150
Vivienda Progresiva, mod. privada (1992)	80	2.000	200	1.730	70
Vivienda Básica de Libre Elección (1994)					
Subsidio de Renovación Urbana (1996)					
Leasing Habitacional (1996)					
Fondo Solidario Concursable (2001)					

38

(*) Se refiere a una estimación de ingreso mensual por hogar focalizado por la política habitacional. Fuente: Elaboración propia.

Las ofertas de vivienda Serviu desde 1984 a la fecha han tenido un valor de venta de entre 160 y 400 UF, pero, desde 1998, ya no bajan de 320 UF. Exigen un ahorro de entre 10 y 20 UF; han dispuesto de un subsidio de 150 a 280 UF; la diferencia está cubierta por créditos otorgados y administrados por el Estado.³⁰

Los valores de las viviendas con subsidio oscilan entre 180 y 2.000 UF; el ahorro exigido, entre 10 y 200 UF; los subsidios disminuyen de forma proporcional inversa al valor de la unidad y varían entre 70 a 150 UF. El más representativo de esta forma de producción de vivienda es el Programa de Subsidio General Unificado (SGU).

Todas estas ofertas del Minvu operan por un mismo sistema de postulación y asignación del subsidio habitacional. Estos mecanismos se han hecho más transparentes con el transcurso de los años. El sistema de postulación a la vivienda social cubre exigencias claras que toda familia pobre ha ido aprendiendo a través de los departamentos sociales de su

³⁰ Los créditos para la vivienda pública fueron generados y administrados por los Serviu hasta mediados de los años noventa. Por una muy alta morosidad de esta cartera hipotecaria, los créditos de la vivienda pública son generados y administrados ahora por BancoEstado.

municipio de residencia. La familia se inscribe; el municipio aplica una encuesta socioeconómica —la CAS II— a la familia; de la encuesta emana un “puntaje de pobreza”; este puntaje, administrado a escala nacional por el Ministerio de Planificación, más la cantidad y el tiempo de ahorro, más otros puntos que define la modalidad de postulación, se cruzan en una fórmula protegida para definir otro puntaje, el de postulación a uno de los programas de vivienda que ofrece el Estado. Aparentemente complejo el mecanismo, pero transparente; los subterfugios son posibles, pero requieren de mucha habilidad.³¹

5 El contexto de la transición a la democracia

Una de las principales virtudes del proceso de producción de la vivienda durante las dos últimas décadas ha sido su constancia y tendencia al alza. Como lo indica Nieto (2002), la capacidad anual de producción en el país pasó de 22 mil viviendas en 1982 a 142 mil en 1997; la producción de viviendas con algún tipo de subsidio estatal, que se mantuvo alrededor de las 50 mil unidades anuales entre 1985 y 1988 y alcanzó las 100 mil unidades en 1996. En cuanto a la relación entre viviendas públicas y viviendas de gestión delegada a terceros, la proporción 40 y 60 por ciento fue la misma en la segunda mitad de los años ochenta. Durante los años noventa tendió a cambiar, favoreciendo la participación de la modalidad delegada a terceros, por decisión del Minvu, que introdujo una mayor variedad de ofertas con subsidio en su búsqueda de mayor participación comunitaria y de instancias privadas.

39

La sustentabilidad del sistema de financiamiento de la vivienda en Chile corresponde a un periodo general de crecimiento de la economía nacional. Como lo explican Wormald et al. (2002:142), el modelo de desarrollo exportador se había consolidado a partir de 1985, iniciándose un periodo de progresiva reducción inflacionaria, de recuperación y crecimiento sostenido del producto y de expansión del mercado de empleo, que se extendió sin mayores sobresaltos hasta 1997. Un factor importante para lograr este crecimiento sostenido fue la estabilidad política y económica en la cual se dio la

³¹ El principal subterfugio utilizado por instancias privadas de organización de la demanda y, a veces, también por municipios, consiste en facilitar la postulación a los programas con mayor oferta en el momento de la asignación de subsidios, en vez de postular en función del puntaje promedio del grupo asesorado. Este mecanismo incide en una desfocalización de los recursos estatales, pero contribuye a mitigar los problemas generalizados que el subsidio habitacional ha creado al localizar la oferta lejos en la periferia, respondiendo así a la especificidad de la demanda local y evitando la ruptura de las redes sociales entre los beneficiarios del subsidio. Por tal razón, los impactos sociales y urbanos del sistema de postulación individual a la vivienda pública son más graves que en el caso de la postulación colectiva apoyada por instancias privadas del sistema del subsidio delegado.

transición de la dictadura militar a los gobiernos democráticos a partir de 1990. A lo largo de la década pasada, los gobiernos mantuvieron sin grandes variaciones las orientaciones fundamentales de política económica correspondientes al modelo impulsado desde finales de los años setenta: la apertura de la economía, la centralidad reservada al sector privado, los equilibrios macroeconómicos, el énfasis exportador y la fortaleza del sector de la construcción, el control de la inflación y una relativa austeridad.

Esta fase sostenida de crecimiento ha incidido en mejoras en las condiciones de vida de los sectores más pobres de la sociedad chilena. Entre 1987 y 1998, la extrema pobreza ha descendido de 14 a 5 por ciento; y la pobreza de 40 a 17 por ciento. Sin embargo, como lo señala Reyes (2002) en *Le Monde Diplomatique*, la ausencia de una política de redistribución del ingreso ha contribuido a la consolidación de una nueva expresión urbana de “pobreza dura”. Y esto en el contexto de desigualdad prevaleciente en el país, donde el 10 por ciento de los hogares más ricos comparte el 41 por ciento de los ingresos, mientras el 20 por ciento de los más pobres sólo percibe el 3,7 por ciento de los mismos.³²

Con relación a la oferta de oportunidades de integración al bienestar social, la década de los ochenta redujo drásticamente el apoyo estatal. Según Schkolnik (1986), la situación de extrema pobreza en los sectores populares de la ciudad de Santiago obedecía a las reformas emprendidas por el Estado, con la desregulación y la minimización del rol estatal en el ámbito del gasto social y las políticas públicas. La transición a la democracia contribuyó a paliar estas descompensaciones sociales con una expansión de la inversión pública. Entre otras medidas, la reforma tributaria propició un incremento sostenido de la inversión real del gobierno central, que en 1999 alcanzó un monto dos veces y media superior al de 1990.³³ La mayor proporción de este incremento ha apuntado a enfrentar los déficit en salud, educación y vivienda, con aumentos durante la década de los noventa de 127 por ciento en salud, 153 por ciento en educación y 91 por ciento en vivienda. Los gobiernos de la transición a la democracia han favorecido a los sectores de menores ingresos con esfuerzos especiales de focalización, lo que se tradujo en una importante mejoría de la condición social de estos hogares. No obstante, el proceso de redefinición de las oportunidades de integración al cuerpo social, desde una sociedad articulada centralmente a través del Estado hasta los años ochenta a una sociedad crecientemente articulada a través del mercado, está marcado por una di-

³² Según Wormald et al. (2002:37), Chile ha logrado disminuir el número de pobres a la mitad entre 1990 y 1999 (de 33,3 a 16,2 por ciento). Sin embargo, la misma fuente indica que, en materia de desigualdad de ingresos (confrontando el cociente entre el ingreso medio per cápita de los hogares del 10 por ciento más alto de la distribución y el ingreso medio per cápita de los hogares del 40 por ciento más bajo de la distribución de ingresos), Chile ha empeorado su rango de 18,2 a 18,7 por ciento.

³³ Según Wormald (2002:159), de 1990 a 1999 el aumento del gasto público en Chile ha sido del 91,1 por ciento en vivienda, de 127,5 por ciento en salud, de 153 por ciento en educación, de 200 por ciento en programas de empleo y de 129 por ciento en otros gastos sociales (en porcentajes a partir de valores constantes de 1999).

ferenciación social y una integración desigual y fragmentada. De la misma forma que la estructura de oportunidades ofrece buenas posibilidades para algunos, aparecen nuevas formas de precarización y exclusión, sea en salud, educación, acceso al empleo o la vivienda. Retomando el análisis de Wormald et al. (2002:232), se percibe que las diferencias de oportunidades se acentúan en los vecindarios socialmente estigmatizados, en términos de robos, delincuencia y drogadicción, y también de grandes diferencias en la calidad de los servicios, por la realidad segregada de Santiago. Manuel Tironi (2003) sugiere que las transformaciones en estos últimos quince años tienden a perfilar una situación de “nueva pobreza urbana”, que deja de relacionarse directamente con necesidades materiales para volcarse hacia aspectos más complejos, sociales y urbanos, donde cruzan distintas claves de comprensión, como el colapso del asistencialismo social, la precariedad del trabajo, el desempleo, la delincuencia, la deserción escolar, la inactividad, la concentración geográfica de la población pobre, así como la mala calidad de la convivencia en espacios de hacinamiento, marginalidad y escaso valor inmobiliario.

Este contexto de transición a la democracia es muy peculiar en América Latina. Correspondió a una estabilidad institucional que se mantuvo incólume desde los tiempos de la dictadura a los tres gobiernos subsiguientes, y sobrevive ahora bajo el signo de la misma coalición partidista, la Concertación, estabilidad institucional que corresponde al seguimiento del proyecto liberal diseñado en tiempos de la dictadura. El sector vivienda refleja muy bien esta capacidad de continuidad, manteniendo la esencia del diseño inicial del subsidio habitacional, con una relación muy estrecha entre el mandante, el Minvu, y el artífice, la CChC.

41

6 La constancia del modelo habitacional en la transición

La permanencia del modelo elaborado en tiempos de la dictadura y aplicado en tiempos de democracia se puede analizar a través de la aplicación del objetivo principal de la política habitacional, el de reducir en forma drástica el déficit acumulado. Distintos estudios han definido parámetros de cuantificación de este déficit.³⁴ A partir del aumento del número de hogares en el país, más una reposición de 0,5 por ciento anual

³⁴ A partir de seis estudios, las estimaciones de déficit total, el cuantitativo más el cualitativo, en la década de los años noventa, varían: según Minvu (Diagnóstico situación habitacional) en un cálculo de 1990, 996.050 unidades; según la Corporación de Promoción Universitaria, CPU (Documento de Trabajo N° 16/94) en un cálculo de 1994, 888.681 viviendas; según Cepal (Informe para Conferencia Habitat II) en un cálculo de 1996, 970.467 viviendas; según la Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza en un cálculo de 1996, 760.610 viviendas; según el Ministerio de Planificación y Cooperación (Mideplan) (Informe impacto política habitacional de los años noventa) en un cálculo de 1998, 1.000.881 viviendas; según Cepal (Proyecto con Gobierno de los Países Bajos) en un cálculo de 1999, 1.045.194 viviendas.

del stock,³⁵ se estimó y se sigue estimando que hay necesidad de producir 100 mil viviendas al año. Este enfoque cuantitativo sigue primando hasta la fecha.

En la curva ascendente de capacidad de producción de viviendas en Chile, 1989 representa un hito con relación al año anterior y al posterior. Ese año fue el de las elecciones presidenciales, donde la administración militar apostó a ganar después de la derrota del Referéndum de 1988. A tal efecto, el Minvu apoyó la campaña con la mayor producción de viviendas subsidiadas en los diecisiete años de la dictadura. Formuló también una nueva oferta habitacional con el Programa Especial para Trabajadores (PET), que inicialmente se colocó entre los productos de vivienda social, con valores nominales de 300 a 400 UF por vivienda, pero con una modalidad de gestión delegada a terceros. Esta modalidad tiene una exigencia de ahorro de 40 UF; el acceso al crédito es ofertado por el mercado financiero o por cajas hipotecarias; la identificación y organización de la demanda, así como la gestión y ejecución de los proyectos, fueron desde su inicio —y ahora también— delegadas a instituciones privadas; la principal de ellas es una filial social de la Cámara Chilena de la Construcción, la Corporación Habitacional, creada esencialmente para facilitar el acceso a la vivienda a los obreros de las empresas constructoras. Se puede entender, según informantes en el Minvu, que el objetivo de esta nueva oferta tenía una connotación electoral, para dar respuesta inmediata a lo que se denominó “la crema” entre los postulantes al subsidio de vivienda social. Más allá de esta interpretación de coyuntura, el Minvu buscó mejorar la imagen de calidad de las viviendas públicas producidas. El PET, como se le denomina comúnmente, fue retomado fuertemente en los años noventa.

42

En la curva de producción de viviendas en Chile, 1990 marcó una pequeña disminución en la tendencia ascendente. Ésta se debe a varios factores de la transición a la democracia vista desde el detalle operativo.

En primer lugar, vale recordar la selección del primer ministro de la cartera de Vivienda y Urbanismo. En términos políticos, como resultado del proceso de lucha por recuperar la democracia, las secretarías de Estado se distribuyeron entre los cuatro partidos de la Concertación. Para el Minvu había pretendientes de tres partidos, con un mismo problema: no tenían entrada a la Cámara de la Construcción. La Concertación optó por Alberto Etchegaray.³⁶ Un hecho sobresaliente de este político independiente, católico y empresario, fue que, en los dos meses en que había sido nombrado pero aún no posesionado,³⁷ asesorado por gente de las ONG comprometidas con el movimiento

³⁵ Aplicando el índice internacionalmente reconocido de 1 por ciento de reposición del stock, se deberían construir 40 mil viviendas al año por sobre el crecimiento vegetativo. Sin embargo, por la poca antigüedad del parque residencial en Chile, la estimación de la producción anual de viviendas se basa en un índice de reposición de 0,5 por ciento (Almarza 2000).

³⁶ Alberto Etchegaray adquirió renombre en el país en 1987 por haber organizado la visita del Papa Juan Pablo II, la cual tuvo un impacto importante hacia el desenlace de la transición a la democracia.

³⁷ Esta fase se refiere a unas pocas semanas entre finales de enero e inicios de marzo de 1990, en pleno periodo de vacaciones de verano en Chile.

poblacional de oposición a la dictadura, captó la dimensión de los desafíos y fue a las poblaciones a conversar con los “Comités de Allegados”³⁸ y con sus referentes en las organizaciones poblacionales. El día de la toma de posesión, el 11 de marzo de 1990, el ministro ya había conversado con la mayor parte de la demanda habitacional no atendida durante el gobierno militar, y había generado una relación de confianza. Los Comités de Allegados, como muchos otros actores en todas las esferas de la sociedad chilena, le entregaron “carta blanca” y depositaron su confianza en la administración del Minvu. Este hecho debe ser entendido a la luz de uno de los mayores temores que amenazaban el espíritu de la transición: el resurgimiento de las tomas de terrenos, ya que cualquier atropello a la propiedad privada consagrada en la Constitución de 1980 podía corresponder con el regreso de los militares a la calle.³⁹

El nuevo equipo político y técnico, al asumir sus funciones en el Minvu, encontró las arcas vacías y tuvo que dedicar muchos meses a aprender la motricidad fina de la operación del subsidio habitacional y descubrir un *modus vivendi* con los funcionarios del Ministerio.⁴⁰ El nuevo equipo técnico, inicialmente dudó de la capacidad del sistema para dar respuesta a los compromisos de atender a los sectores más pobres de los allegados, y pensó resolver la escasez de recursos con el apoyo de la cooperación internacional.⁴¹ La Ley de Presupuestos 1991 resolvió la escasez de recursos del primer año de transición. Desde entonces, los recursos del Minvu han seguido al alza.

³⁸ El concepto de “allegado” corresponde a un fenómeno social urbano universal, en el sentido de que las limitaciones de posibilidad de acceso a la tierra y a la vivienda entre sectores medio-bajos y bajos llevan a concentrar varios hogares en un mismo lote o una misma vivienda. Esta forma de hacinamiento se mantiene hasta la fecha. Sin embargo, las condiciones de pobreza material de los años ochenta y las repercusiones del alto déficit habitacional arrastrado en los años setenta y ochenta, habían llevado a generalizar esta forma de convivencia en alta densidad. El “allegamiento” evolucionó en una de las principales banderas de lucha poblacional en la segunda mitad de los años ochenta, bandera que fue liderada por el Comando Unitario de Pobladores (CUP), y más específicamente en materia de vivienda, por el Movimiento Solidaridad de la Democracia Cristiana. El tema de los allegados ha sido y sigue siendo altamente significativo para identificar y cuantificar la demanda de viviendas sociales.

³⁹ Amenaza que se tradujo en algunos intentos de ocupación de terrenos en el transcurso de 1990. Lo interesante de estos casos, aislados y que no prosperaron, es que la interpretación de los hechos desde el gobierno apuntaba a que ellos eran iniciativas de los comunistas, que no eran ni han sido del gobierno de la transición. Averiguaciones en terreno demostraron que los invasores habían sido asesorados por la UDI. En este sentido, cabe destacar que la UDI desarrolló un fuerte trabajo de organización poblacional desde mediados de los años ochenta.

⁴⁰ Desde mi permanencia en el Minvu, de 1991 a 1998, me consta que gran parte de estos antiguos funcionarios son profesionales, que ingresaron al Minvu en los años sesenta, en tiempos del apogeo de la producción estatal directa. Son funcionarios de alto nivel profesional, con conocimientos profundos sobre el marco legal y normativo de gran importancia en el contexto chileno; y tienen una vocación de “servidores públicos” por encima de una definición político-partidista.

⁴¹ El nuevo equipo técnico del Minvu, que había conocido experiencias de cooperación internacional durante los años de la dictadura, logró apoyo de seis países europeos (Países Bajos, Alemania, España, Noruega, Dinamarca y Suecia) para poner en marcha el programa habitacional de la Concertación. En mi opinión, estas cooperaciones no tuvieron mayor incidencia en el alcance cuantitativo de la política; sí lograron abrir experiencias en nuevos estilos de gestión, esencialmente en temas de asistencia técnica para la modalidad del subsidio delegado a terceros para la vivienda social; de gestión de suelo con fines habitacionales; y de monitoreo y evaluación.

7 La edad de oro de la vivienda pública

44

Para la gran mayoría de los chilenos, la transición a la democracia representó un momento de apuesta a la reconciliación nacional, a la desaparición de la polarización ideológica y la recomposición de la legitimidad del sistema partidista; una apuesta que Chile ganó, como lo analizan Bengoa y Tironi (1994) en una evaluación de esta fase de cambio político. A mi juicio, la continuidad de la política habitacional y la permanencia de los instrumentos elaborados para la producción masiva de viviendas que dan techo a los pobres, nada tiene que ver con los avances reales que se dieron en Chile en esta época de su historia, sobre todo en materia de participación ciudadana, de recuperación de espacios públicos y legitimidad representativa y de denuncia en contra de la violación de los derechos humanos que se dieron durante el gobierno militar. El hecho de que, en materia habitacional, el sistema creado en tiempos de Pinochet haya perdurado y se haya consolidado en los años noventa, es una constatación técnica, con repercusiones sociales y urbanas. Mi crítica técnica a la incapacidad de la política habitacional de avanzar en materia de gestión inmobiliaria social a partir de mecanismos de participación de los usuarios, nada tiene que ver con una crítica al hecho político de la transición a la democracia, o a la esencia de los gobiernos democráticos de Aylwin, Frei Ruiz-Tagle y Lagos. En general, los autores que analizan la política habitacional en los años noventa tienden a sobrevalorar las intenciones participativas que se dieron en el inicio de esa década. A más de diez años de distancia con la realidad de la transición a la democracia, me parece que esta participación no recuperó lo que se había dado alrededor de lo habitacional en Chile, especialmente en los años sesenta; tampoco contribuyó a una descentralización efectiva de la gestión de la vivienda desde la especificidad local, como lo indicó Moffat (2000). Un ejemplo de esta sobrevaloración lo aporta Hevia (2002:121), cuando enfatiza que los gobiernos democráticos en los años noventa “han incorporado la preocupación por la participación del usuario, la descentralización de los programas, han aumentado la producción de viviendas a nivel nacional, y han procurado la modernización de la gestión de los distintos servicios”.⁴²

La nueva administración democrática optó por mantener los principales instrumentos ensayados y ya bien consolidados de la política de financiamiento de la vivienda de bajo costo: entre ellos, los programas de Vivienda Básica y Subsidio General Unificado, el PET y otro programa para áreas rurales. No obstante, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo introdujo algunas novedades.

⁴² Importante observar que el trabajo de Solange Hevia (2002) es una crítica a la política social de vivienda en Chile, tanto en aspectos de la calidad de la vivienda como de la segregación socioespacial y la pérdida de capital social, la desfocalización de los programas y la participación social.

La primera novedad, el Programa de Vivienda Progresiva (PVP),⁴³ buscaba rescatar un equilibrio entre las necesidades y recursos de cada familia en el proceso de una producción social de la vivienda y del entorno, en oposición al concepto de productos terminados utilizado por el subsidio habitacional y sus ofertas (MacDonald 1987). La estructura financiera del PVP aportaba novedad, en el sentido de buscar una solución habitacional combinando el ahorro del postulante y el subsidio estatal, sin crédito, con un ahorro exigido de 10 UF, en efectivo o en el aporte del terreno, y el subsidio de 120 a 140 UF. El hecho de no considerar una obligación de pago de dividendo era muy atrayente para los sectores más pobres. Sin embargo, el desarrollo de la vivienda progresiva en distintas partes del país ha planteado un dilema, en el sentido de que los postulantes socialmente más vulnerables buscan soluciones de tipo terminadas, para no tener que pensar en futuras inversiones. Es un dilema de varios matices, porque en contextos menos urbanos y más rurales, las familias pobres apuestan a la movilización de materiales a mediano y largo plazo para ampliar las viviendas; otro elemento tiene que ver con las distintas facetas de la pobreza urbana, donde los problemas más relevantes en los años noventa no eran necesariamente la escasez de recursos, sino más bien factores de inseguridad, inactividad, deserción de las organizaciones sociales y contextos barriales cada vez más violentos y de realidades aisladas e individuales; de ahí que la vivienda progresiva, con su exigencia de un proceso paulatino de mejoramiento y ampliación, no haya encontrado terreno fértil en las ciudades grandes.

45

En el contexto de la política exitosa chilena, el PVP nunca fue del agrado de los artífices de la política habitacional en Chile. El equipo técnico recién ingresado al Minvu tuvo que realizar todo tipo de presiones ante el ministro para obtener que algunos empresarios aceptaran participar en licitaciones públicas de vivienda progresiva. Las razones del rechazo generalizado son varias; entre ellas, la poca rentabilidad que las empresas iban a poder sacar de esta tipología de vivienda,⁴⁴ percepciones de que el desarrollo progresivo deriva en asentamientos de “callampas”,⁴⁵ o argumentos más barrocos, en el sentido de “qué se va a inaugurar en un pro-

⁴³ El diseño del Programa de Vivienda Progresiva era similar a los programas convencionales de lotes y servicios impulsados por el Banco Mundial en toda América Latina en los años setenta.

⁴⁴ En este sentido, cabe señalar que, en la especialidad de la producción de vivienda social, los costes más elevados corresponden a los rubros de urbanización, al estar regidos por la normativa de igual manera que ocurre en cualquier tipo de vivienda de sector medio y alto. Las empresas logran generar mayores utilidades en el aporte del terreno (sobre todo si éste está en un área aislada que generará plusvalía en sectores directamente aledaños donde el mismo empresario puede desarrollar unidades de mayor valor, aprovechando la aducción de infraestructura a cargo del Estado) y en las edificaciones básicas con economía de escala en proyectos grandes. Teniendo en cuenta que en el PVP las edificaciones sólo son de unos 8 metros cuadrados (por lo menos en el caso de Santiago), el interés de las empresas es mínimo.

⁴⁵ En Chile, la palabra “callampa” (hongo) se aplica a las viviendas precarias de materiales livianos en asentamientos irregulares, porque surgían “de la noche a la mañana”.

yecto de vivienda que no tiene casas”. Lo cierto es que la vivienda progresiva en Santiago y en las ciudades grandes del país ha tenido una vida muy corta: tan sólo de 1991 a 1994. A contramano, las propuestas de vivienda progresiva en modalidad delegada a terceros, aplicando los procedimientos del PET, han tenido éxito en las ciudades pequeñas, de menos de 50 mil habitantes, en todo el territorio nacional.⁴⁶ Según señala un estudio realizado por SUR (1995), por tratarse de proyectos relativamente pequeños, de entre 50 y 100 unidades, en contextos locales con posibilidades de sumar aportes de las municipalidades, de alguna autoridad regional, de un diputado o de alguna ONG, la vivienda progresiva ha logrado generar proyectos habitacionales muy interesantes, movilizandolos recursos diversos, con viviendas de hasta 50 metros cuadrados. Como lo explica Fernando Jiménez (2000a), es alrededor de la gestión de la vivienda progresiva en modalidad delegada que surgió, a mediados de los años noventa, el programa de financiamiento de la asistencia técnica con recursos estatales. El Programa de Asistencia Técnica, en un procedimiento regulado y complejo, cubre los gastos de apoyo profesional en las fases de planificación y ejecución de proyectos correspondientes a la vivienda progresiva y al subsidio rural. A tal efecto, varios grupos profesionales multidisciplinarios han ido surgiendo en todo el país, ya sin relación con la tradición de las principales ONG especializadas en temas habitacionales.⁴⁷

46

Otra novedad del Minvu que aportó la transición a la democracia es la postulación colectiva al subsidio habitacional. El sistema del subsidio habitacional había sido diseñado para atender de forma aislada a la familia. Al organizarse la demanda para tener acceso colectivo al beneficio estatal, hay mayor posibilidad de que los usuarios de las viviendas logren apropiarse de ellas y de sus entornos, como lo señalan los estudios de Díaz (1996) y Márquez (2003). El enfoque social de revalorización del aporte del usuario como parte de una comunidad, y no tan sólo como familia aislada, repercutió en la segunda mitad de los años noventa en medidas de géne-

⁴⁶ En los años noventa, el Minvu promovió varios instrumentos para “privatizar” la gestión de la vivienda social; por un lado, buscando la incorporación de aportes técnicos no gubernamentales y un efecto descentralizado al involucrar a las municipalidades en esta gestión; por otro, intentando interesar al mercado financiero en la generación y administración de créditos. El primer componente de esta “privatización” se aplicó al PVP, logrando buenos resultados para viviendas dirigidas a los más pobres en el contexto de ciudades pequeñas (de 10 a 50 mil habitantes), donde la repercusión del valor del suelo no ha obstaculizado este tipo de desarrollo inmobiliario de poca inversión. Los dos componentes de privatización se aplicaron al PVB, a través del Programa de Vivienda Básica de Libre Elección, que contribuyó a una situación de grave desfocalización de recursos estatales, como se analiza más adelante.

⁴⁷ Sobre el tema de las ONG especializadas en temas habitacionales, vale la pena destacar que gran número de ellas desapareció en la primera mitad de los años noventa. Algunas, que habían aceptado impulsar la vivienda progresiva en contextos urbanos, se agotaron por las exigencias del modelo, que no ha sido pensado para un trabajo voluntario. El caso del Taller de Vivienda Social (TVS), en Santiago, ha sido paradigma de una profunda incompatibilidad con las reglas de juego del modelo: los socios han tenido que recurrir a garantías hipotecarias de bienes personales para cumplir con las exigencias de las boletas de garantía sobre el valor de los proyectos. En el tema de la asistencia técnica, sólo se mantienen la Corporación de Desarrollo Social Jundep y la Fundación Viviendas, del Hogar de Cristo.

ro.⁴⁸ Nieto (2000), en sus reseñas históricas de los programas habitacionales, da cuenta de nuevas respuestas estatales a la demanda de la mujer jefa de hogar, del hogar monoparental, de discapacitados y de adultos mayores. Durante toda la década pasada, el Minvu formuló medidas para ir mejorando las condiciones de acceso al equipamiento social y de esparcimiento en los conjuntos de vivienda social. Se fijaron estándares mínimos para las nuevas poblaciones en materia de equipamiento, áreas verdes y pavimentación; también se crearon líneas de oferta de recursos para paliar el déficit de equipamiento en los conjuntos antiguos. Dado el tan alto volumen de unidades habitacionales construidas entre 1985 y 1997, todas estas medidas quedaron trucas y no lograron mejorar el nivel de vida en los conjuntos. Importa señalar, sin embargo, la fuerza que ha cobrado el Programa de Pavimentos Participativos, que se empezó a desarrollar en 1994; y ello especialmente en Santiago, por el grave problema ambiental vinculado a las partículas de polvo en suspensión.⁴⁹ Con esta iniciativa de emprendimiento compartido entre organizaciones vecinales, las municipalidades y el Minvu, se pavimentaron mil kilómetros de pasajes y calles, lo que contribuyó a bajar parcialmente los índices de mala calidad del aire.⁵⁰

Al inicio de la década de los noventa, el Minvu abrió un espacio de consultas y debates en torno a aspectos técnicos de la construcción. Producto del mismo fue la ley relativa a la calidad de la construcción (Ley 19.472 de 1997), que representó un aporte normativo, de efecto a mediano plazo sobre algunos componentes cualitativos de la vivienda.

La producción de vivienda ha alcanzado niveles cuantitativos tan elevados, superando entre 1994 y 1996 el crecimiento vegetativo y la formación de nuevos hogares, que el gobierno se ha planteado un desafío adicional: dar respuestas sociales y habitacional a los pobladores de

⁴⁸ Una consideración sobre el proceso de incorporación del enfoque de género en una estructura institucional tan consolidada como el Minvu: a las autoridades políticas y técnicas de la Concertación les ha costado mucho más percibir esta forma de análisis social que a la mayoría de los funcionarios profesionales. Fueron los acuerdos de la Conferencia Habitat II en Estambul (1996) los que obligaron al Minvu a incorporar de lleno el género en la formulación de política y programas.

⁴⁹ La cuenca de Santiago constituye un grave problema de contaminación atmosférica. El área de la ciudad y su entorno están afectados por la acumulación de contaminantes en la atmósfera. Santiago disputa con São Paulo y México el desagradable título de la ciudad más contaminada de América Latina. La alta concentración de material particulado en toda la ciudad supera sistemáticamente la norma oficial para material, bajo 45 micrómetros, y los niveles aceptados para material respirables, menor a 10 micrómetros.

⁵⁰ Información proporcionada por Renán Retamal, responsable del Programa de Pavimentación Participativa del Minvu, creado en 1994. En el Gran Santiago, con la mayor cantidad relativa nacional de vías en tierras, en doce llamados entre 1994 y 2002, se han pavimentado 1.079,4 kilómetros de calles (dos terceras partes) y pasajes, que viene a ser el 32 por ciento del total realizado en el país. Ante el desafío ambiental de disminuir el polvo en suspensión en la ciudad de Santiago, donde cada metro cuadrado de calle en tierra aporta en promedio 15,6 kilos al año de polvo a la atmósfera, este programa ha contribuido significativamente a disminuir la polución del aire. En ocho años de operación, este programa exitoso y participativo, tan sólo ha logrado cubrir el 30 por ciento de la postulación válida de proyectos presentados.

asentamientos irregulares en el país. Independientemente de los resultados de la política de erradicación de campamentos del gobierno militar, un catastro realizado en 1996 por encargo del Minvu identificó 972 asentamientos irregulares, de los cuales 549 son urbanos y 423 rurales, con un total de 104.808 familias en 93.457 viviendas. Como resultado de este diagnóstico, el gobierno asumió que el tema de los campamentos no se circunscribía al aspecto habitacional. Por primera vez en la política social de Chile, la formulación del Programa Chile Barrio trascendió el enfoque sectorial para proponer una línea de intervención coordinada entre aspectos de salud, educación, acceso al empleo y vivienda, desde un protagonismo local, a través de los gobiernos regionales y los municipios.

El apogeo de la capacidad de producción de viviendas en Chile ha coincidido con la formulación de otros tres tipos de oferta. Dos están dirigidas a sectores medios y medio-bajos. Por un lado, un apoyo estatal adicional para viviendas en sectores de “renovación urbana” prácticamente el único instrumento de la política habitacional definido en función de la localización del parque residencial en la trama urbana.⁵¹ El subsidio de renovación urbana de 200 UF ha sido y sigue siendo aplicado en zonas cercanas al centro de Santiago para soluciones habitacionales nuevas de más de 800 UF, o sea, el doble del valor máximo de la vivienda social. Por otro lado, el programa de *leasing* está orientado a parejas de jóvenes que no tienen capacidad de ahorro previo; el pago del subsidio se realiza a plazo, de 8 a 20 años; esta oferta de *leasing* no ha logrado consolidarse hasta el inicio de los años 2000, por la coyuntura económica, en la que han disminuido fuertemente las tasas de créditos hipotecarios en el mercado financiero.

48

La tercera oferta novedosa del Minvu a mediados de los años noventa fue el Programa de Movilidad Habitacional. Más que una definición de política para facilitar el mercado secundario de viviendas de bajo costo, el instrumento creado por el Minvu ha permitido que un hogar beneficiario del subsidio habitacional pueda aplicar éste tanto a una vivienda nueva como a una usada. Lo que demuestra la práctica limitada de este intento de movilidad en el stock de vivienda de bajo costo⁵² es que facilitar procesos de mercado secundario es muy complejo. Como en la mayoría de los programas habitacionales en Chile, la iniciativa provino de la Cámara Chilena de la Construcción, que empezó a preocuparse, ya en los años noventa, del gran tamaño del stock de viviendas de muy bajo estándar y de su impacto en el mercado inmobiliario (CChC 1996). La intención de apoyar la movilidad respondía a la voluntad de las empresas especialistas en el rubro en cuanto a dedicar sus actividades a viviendas de mayor inversión

⁵¹ Además del subsidio de renovación urbana, otros intentos tímidos han buscado premiar la localización de la vivienda social, especialmente en la formulación de la “nueva política habitacional” en el año 2000; pero no han logrado un impacto de peso en la producción nacional, menos en el contexto del Gran Santiago.

⁵² La posibilidad de aplicar el subsidio a viviendas usadas existe desde 1996. En el año 2001 en el Gran Santiago, tan sólo se han transado 300 compraventas de viviendas usadas. La meta inicial definía un volumen de por lo menos 3.000 transacciones al año.

y dejar la solución habitacional de los más pobres a la posibilidad de adquirir viviendas usadas. Como lo detallan varios documentos editados por la Corporación de Investigación, Estudio y Desarrollo de la Seguridad Social (Ciedess 1995), esta preocupación cruzaba críticas de la organización gremial de la construcción a la gestión del Minvu, especialmente en lo referido a “subsídios ocultos reflejados por la alta morosidad en la cartera estatal de créditos hipotecarios y al creciente divorcio entre la oferta de soluciones habitacionales estatales y la demanda de la poblacional”.⁵³

Como lo explica el economista Simian (2000:39), “la movilidad residencial es posible si hay estabilidad en el mercado inmobiliario, una demanda constante y concordante con el volumen del stock; si el número de viviendas no ocupadas no es mayor al 1 por ciento del stock, hay una oferta diversificada, y niveles de ingreso familiar similares a los niveles de gasto en vivienda, y si los costes de la transacción son bajos”. La movilidad habitacional es limitada en Santiago, por muchas razones, donde se cruzan dimensiones socioculturales y factores relacionados con la precariedad y el deterioro del entorno barrial, que distorsionan la aplicación de principios de mercado en este stock de bajo valor inmobiliario.

8 El cuestionamiento institucional

49

Ante los cuestionamientos de su socio principal, el Minvu ha buscado salidas operativas hacia el mercado financiero, para vender la cartera morosa o, por lo menos, contratar servicios para administrar esta cartera. Pero las señales de agotamiento del modelo tuvieron más una connotación institucional que financiera.

Para entender la crisis que afectó al Minvu en 1997, hay que tener en cuenta otra premisa importante. Tanto desde el Ejecutivo y el Parlamento, como desde la prensa y la sociedad en general, la evaluación de esta secretaría de Estado era muy buena. Durante siete años, los dos ministros de turno, Etchegaray y Hermosilla, habían sido alabados por la prensa. Los presupuestos anuales eran plenamente ejecutados. El acceso masivo a la vivienda había representado apoyo electoral para muchos políticos de la Concertación. Desde hacía siete años, no había un debate serio en torno a la política habitacional. Todo funcionaba. Sin embargo, nuevos

⁵³ Véase en Astaburuaga (2000), quien dice al respecto que hay una situación de altísima morosidad, superior al 50 por ciento, en el pago de los dividendos correspondientes a los créditos hipotecarios otorgados por Serviu a los beneficiarios de viviendas básicas. El negativo efecto que este hecho tiene para el financiamiento del programa habitacional del Minvu ha sido creciente con el paso de los años, debido al aumento progresivo de los precios de las viviendas, y también ha significado un incremento en los montos de los créditos otorgados. En efecto, el monto promedio, que en el año 1990 era de 30 UF, subió hasta 93 UF en el año 1998, es decir, más de 200 por ciento en ocho años.

problemas afloraron en el primer semestre de 1997. Fueron aspectos de gestión interna.

Por una parte, las autoridades del Minvu ejercían una fuerte presión operativa sobre sus instancias ejecutoras regionales, los Serviu. Las metas habían ido creciendo año tras año, sin que se modificara la base operativa de estas instancias regionales.⁵⁴ Para cumplir con la meta anual de ejecución presupuestaria, los Serviu a menudo recurrían a un sistema de anticipo de fondos a las empresas ganadoras de las licitaciones; y esto con mayor frecuencia en los últimos meses de ejecución del presupuesto fiscal. El sistema de anticipos está regulado y garantizado.⁵⁵ Esta opción, sin embargo, llegó a una situación límite en la Región del Biobío,⁵⁶ porque el Serviu no percibió los riesgos de un exceso de pagos anticipados a una empresa en dificultad que había ganado decenas de proyectos de vivienda y que llevaba meses de paralización de actividades.⁵⁷ Este fue el caso “Bilbao”, el nombre de la empresa. El mayor impacto institucional del caso incidió en la paralización total de actividades del Serviu de esa Región, en una disminución de la capacidad operativa en todos los Serviu, y en un proceso regresivo en contra de todos los avances que el Minvu había logrado en materia de descentralización de la gestión y de incentivos a la participación de empresas pequeñas y medianas.⁵⁸

La otra crisis que afectó al Minvu el mismo año 1997 se debió a las lluvias, que fueron cuantiosas ese invierno. Varios conjuntos de vivienda social, construidos dos o tres años antes en el sur del Gran Santiago, se inundaron; los bloques de concreto, de alta porosidad y aplicación insufi-

50

⁵⁴ Entre 1986 y 1997, el volumen de operación en las instancias ejecutoras de la política habitacional se triplicó. Por las exigencias de modernización del Estado, los Serviu no pudieron ampliar el número de sus empleados. Estas situaciones de presión laboral causaron muchos problemas laborales y contribuyeron a complicar aún más la gestión rígida de estas instancias públicas. Recién a inicios de los años 2000, gracias al apoyo informático generalizado, a algunas simplificaciones de trámites y atención en ventanilla única, así como al retiro a jubilación de los funcionarios más antiguos, la capacidad de operación ha mejorado en los Serviu.

⁵⁵ El sistema de garantía de anticipos de recursos estatales está tradicionalmente respaldado por la “boleta de garantía” que el empresario entrega al Serviu con respaldo bancario y altos costos financieros. Para facilitar los procesos de licitación de proyectos de vivienda social en ciudades medianas y pequeñas, en los años noventa el Minvu aceptó otra modalidad de garantía, a través del sistema de “pólizas de seguro”, que resulta más barato que la boleta de garantía.

⁵⁶ La Región del Biobío, en la parte central sur de esta geografía alargada de Chile, tiene los índices de pobreza más elevados del país. Esto debido principalmente a la caída del carbón en el mercado energético, a suelos relativamente pobres para la agricultura de exportación, a una industria forestal que genera poco empleo, y a muchos años de crisis de la pesca artesanal ante intereses industriales.

⁵⁷ La docena de proyectos con pagos anticipados al final del periodo presupuestario 1996 eran de vivienda básica (1), vivienda progresiva (11) y PET (1) en distintas localidades de la Región del Biobío; estaban en juego valores anticipados y sin obra del orden de 200.000 UF.

⁵⁸ En aspectos operativos, el caso Bilbao incidió en la desaparición de las pólizas de seguro del Minvu, sistema que sí se mantiene en grandes obras de infraestructura del Ministerio de Obras Públicas, la secretaria de Estado que está viviendo una crisis similar, pero de mayor proporciones, a partir de 2003 y que han ido en aumento.

ciente de hidrófugo, absorbieron el agua. Este caso fue ampliamente cubierto por los medios y se hizo famoso; se le llamó las “casas de nylon”, por las largas cortinas de plástico que colgaban en las fachadas como medida de emergencia.⁵⁹ El impacto de este caso evidenció nuevos problemas de gestión interna, en el sentido de que, por mantener el interés de grandes empresas en la producción masiva de viviendas sociales, los Serviu habían recurrido a disminuir los niveles de exigencia en las especificaciones técnicas. Por primera vez en quince años, el tema de la vivienda social regresaba a un debate público, con un extendido cuestionamiento a los procedimientos y a la calidad de construcción.⁶⁰ Sin embargo, me parece importante subrayar que esta crisis institucional no ha cuestionado la esencia del subsidio habitacional; tampoco ha dejado al descubierto los temas sociales y urbanos.

La tendencia a un crecimiento sostenido de producción de viviendas en el país se quebró en torno a este mismo momento. El apogeo estuvo en 1996, con casi 150 mil unidades. El año 1997 marcó un quiebre, que se profundizó en los años subsiguientes. Esta aparente ruptura no se explica únicamente por los problemas institucionales del Minvu. Incidieron también las señales de recesión económica que se originaron en torno a la “crisis asiática”.

Para los efectos de este capítulo, es importante señalar otros factores técnicos que limitaron y liquidaron la producción de viviendas sociales en el Gran Santiago. Por un lado, el valor del suelo, que aumentó muy rápidamente durante la década de los noventa. Es así como las principales empresas partícipes del modelo empezaron a desertar las licitaciones que exigían aporte de terreno para la construcción de unidades de bajo costo. Otra señal apareció entre los actores privados responsables de la gestión de los programas de vivienda dirigidos a sectores medio-bajos, los cuales, en un documento de Covip (2000),⁶¹ definieron que por el costo del suelo, el Gran Santiago no soportaba una inversión en viviendas con valor nominal inferior a 600 UF. Otro aspecto importante para entender matices en la evolución de una política social fue una situación institucional que se dio

⁵⁹ Las “casas de nylon” pertenecen a un sector del conjunto Volcán San José en la comuna de Puente Alto, una de las principales comunas receptoras de vivienda social en la ciudad de Santiago. Corresponden a un proyecto construido por la empresa Copeva, una de las principales empresas de construcción, especializada, entre otras actividades, en vivienda social. Véase Sugranyes (2002:295).

⁶⁰ Las señales de abierta crítica al Minvu cruzaron varias dimensiones: la renuncia del ministro Hermosilla; una cobertura amplia en todos los periódicos, cadenas de televisión y radios; cuestionamientos técnicos desde centros académicos, especialmente de ingeniería, y de organizaciones profesionales; intentos de movilización social, como en el caso de “Aquí la gente” (1997); y análisis detallados y coherentes, como lo hizo María Elena Ducci (1997).

⁶¹ La Corporación de Vivienda Popular (Covip) reúne los principales actores privados que gestionan el Programa Especial para Trabajadores (PET) y de Subsidio General Unificado (SGU). Sus socios provienen de las cooperativas abiertas de vivienda, Conavicoop, Habitacoop (que ya no existe), Invica, vinculada a la Iglesia Católica, y la Corporación Habitacional de la Cámara Chilena de la Construcción. El documento de Covip señala el valor mínimo de 600 UF para construir viviendas en Santiago.

en torno a las señales de agotamiento ya mencionadas. El ministro Sergio Henríquez, un ingeniero comercial que no pertenecía al círculo de la Cámara Chilena de la Construcción y que asumió la secretaría de Estado de Vivienda y Urbanismo al calor de la crisis institucional de 1997, al interpretar la deserción de empresas de las licitaciones de vivienda social, optó por una solución mercantil: aumentar el valor de las ofertas para encontrar ejecutores de esta actividad de, supuestamente, poca rentabilidad económica. Las viviendas básicas⁶² incrementaron su valor de licitación de forma constante durante toda la década de los noventa, por encima de la tasa inflacionaria; entre 1998 y 2000 el valor se incrementó todavía más,⁶³ llegándose a que dicha solución habitacional ya no respondiera a la demanda de personas en situación de pobreza, tal como lo definía el objetivo del programa. Esta situación mercantil contribuyó a uno de los principales problemas técnicos de la política social de vivienda en Chile, como lo señala el ingeniero Astaburuaga (2000), consultor vinculado a la Corporación Habitacional de la CChC, al haber demostrado numéricamente los desfases entre demanda y oferta de la vivienda social y de bajo costo:

52

Desfocalización en la entrega de subsidios habitacionales, que ha beneficiado a personas que pueden adquirir una vivienda sin el apoyo estatal, en perjuicio de familias de escasos recursos que sí lo requieren con urgencia y que se acumulan en una espera sin horizonte conocido. Perjuicio adicional a las familias numerosas de escasos recursos que en su gran mayoría se ven imposibilitadas de acceder a la casa propia; en cambio, una gran cantidad de solteros sin hijos y con mucho ahorro tienen un acceso rápido a la vivienda.

El amplio rango de precio que pueden pagar los postulantes seleccionados ha fomentado el hecho de que las empresas sólo se interesen en satisfacer la demanda por viviendas de mayor valor, el “descremado del mercado”. La mayor capacidad económica de los compradores de viviendas públicas ha reforzado la creencia entre las empresas constructoras e inmobiliarias de que “la gente quiere y puede mucho más” y ha provocado un desplazamiento de la oferta “hacia arriba” e incentivado el alza observada en el precio de los terrenos.

El exceso de oferta en algunas comunas mientras otras se encuentran desabastecidas, por la inexistencia de un sistema de orientación permanente del Minvu hacia los operadores del mercado, de modo que la oferta habitacional se adecue a los requerimientos y necesidades, localización y precio de la demanda.

En mi opinión, estas conclusiones reflejan a cabalidad varios de los problemas en que ha caído una producción masiva y sostenida de viviendas de bajo estándar acorralada en la inercia de su propio éxito. Son apre-

⁶² Recordando que la vivienda básica tiene dos modalidades de gestión: una directa, a cargo de los Serviu, y otra delegada a terceros.

⁶³ De un valor nominal de 250 UF en 1990, la vivienda básica llegó a costarle al Estado 400 UF en 1999.

ciaciones derivadas del análisis de datos estadísticos comprobados en terreno. A los impactos identificados por José Astaburuaga, a mi juicio, hay que añadir otros aspectos. El aumento del valor de la vivienda básica proviene también de decisiones de Estado ante el criterio muy cuestionable de que “no hay suelo para construir viviendas sociales en las grandes ciudades”.⁶⁴ En vez de enfrentar el tema del suelo desde la realidad de segregación, plusvalía y gestión innovadora, el Minvu se pliega a la opción comercial de subir los precios. La inexistencia de un monitoreo sistemático de las intervenciones del Minvu tiende a deformar la interpretación de causas y efectos del agotamiento del modelo. Desde su inicio, el subsidio habitacional jamás ha tenido en cuenta la localización de la vivienda en la trama urbana, contribuyendo de esta forma a profundizar la ya grave situación de segregación socioespacial de las ciudades en Chile. El énfasis generalizado del modelo en favor de las grandes empresas constructoras deja sin incentivo a la pequeña y mediana empresa para el mantenimiento y mejoramiento o rehabilitación del stock.

9 La política habitacional en el inicio del siglo XXI

Entre 1998 y 2000, el rescate de la imagen institucional del Minvu se limitó a medidas cosméticas: un pequeño aumento de la superficie de las viviendas sociales, mejoramiento de algunos aspectos de diseño de la vivienda y de su agrupación en torno a áreas verdes, y algunas experiencias de gestión habitacional con municipios interesados en dar respuesta a “sus” allegados.

53

Hubo que esperar hasta el advenimiento del tercer gobierno de la Concertación en el año 2000 para que el Minvu propusiera una adecuación de sus programas, siempre en función de los mismos principios de la misma política de financiamiento de la vivienda. La formulación de estas adecuaciones se hizo en el año 2000 y su difusión consta en la “nueva política habitacional” (Minvu 2001). La adecuación de la política gira en torno a dos ejes principales: una mayor focalización de los recursos estatales

⁶⁴ La “escasez del suelo urbano” es un argumento utilizado de forma reiterada por agentes públicos y privados en todos los debates sobre la vivienda social. En mi criterio, este argumento refleja sobre todo una escasez de voluntad política y de capacidad de gestión para facilitar el acceso de los pobres al suelo urbano; esto puede hacerse, por ejemplo, con incentivos para el mejoramiento, rehabilitación, reciclaje, permuta, densificación y construcción de muchos proyectos de pequeña escala en sectores consolidados de la trama urbana; también apoyando la aprobación de una ley en trámite parlamentario desde 1999 sobre el autoavalúo fiscal, que permitiría limitar los efectos de la especulación inmobiliaria en terrenos eriazos y aumentar la oferta de suelo con fines habitacionales. Como se precisa en la descripción de Santiago, es el contexto de desregulación del suelo, correspondiente a la política liberal sostenida desde hace treinta años, lo que se contrapone al objetivo de la política habitacional en las grandes ciudades del país.

hacia los sectores más pobres, y la consolidación de la gestión privada del subsidio habitacional.

Retomando el espíritu y detalle de las propuestas de los asesores técnico-financieros de la Cámara Chilena de la Construcción, Profiv (2000), y que ya estaban implícitas en Ciedess (1995), el Minvu volvió a distinguir con mayor precisión sus ofertas a los indigentes (caracterizados por no ser sujetos de créditos), y las orientadas al mercado. Esta diferenciación no era una novedad en la política chilena; retomaba plenamente los objetivos iniciales del subsidio habitacional; y reafirmaba la tendencia ya afinada en los años noventa, especialmente en torno a la aplicación del PET y de la modalidad delegada a gestión de terceros de la vivienda básica.

Para diferenciar estas ofertas en la línea generalizada de privatización, el Minvu ha creado dos instrumentos: el Programa de Vivienda Social Dinámica sin Deuda (VSDsD), para responder a la demanda de los más pobres; y el Fondo Solidario concursable, que se suma a las ofertas tradicionales de gestión delegada.

Considero que la nueva oferta de solución para los sectores más pobres es un eufemismo de lo que fue la vivienda progresiva. Se identifica con la palabra “dinámica” por no usar el calificativo de “progresivo”, que nunca ha sido del agrado de la Cámara de la Construcción. En términos técnico-financieros, es muy similar al antiguo Programa de Vivienda Progresiva, por estar basado en la combinación del ahorro y del subsidio sin recurrir al crédito. En cuanto al desarrollo progresivo o dinámico, la nueva oferta es más rígida aún que la anterior, ya que, por decreto, el enfoque dinámico está pensado sólo en función de un crecimiento de la vivienda de 28 a 50 metros cuadrados. Respecto del valor de la inversión, sí hay un cambio importante: en el caso de la vivienda progresiva, oscilaba entre 140 160 UF; la nueva oferta “dinámica” vale 300 UF, prácticamente el doble, de los cuales el 95 por ciento es subsidio estatal; un 7 por ciento de éste queda automáticamente dedicado a equipamiento comunitario.

En el discurso del Minvu sigue ausente el tema de la localización de viviendas nuevas en esa misma estrategia única de producción habitacional. Las viviendas sociales dinámicas se construyen ahora fuera de la mancha urbana de Santiago. Lejos, en la nueva periferia, reproducen las mismas concentraciones de pobreza en alta densidad y con una extremada fragmentación del suelo, por sus lotes de 50 metros cuadrados. La gestión de la nueva vivienda social dinámica estuvo inicialmente definida en modalidad Serviu, con una cierta variable: el gobierno, a través de su instancia ejecutora de programas sociales, Fosis (Fondo de Solidaridad e Inversión Social), presta asistencia técnica en la fase de instalación de los usuarios en las nuevas viviendas sociales dinámicas.

En 2001, al analizar los detalles de la vivienda social dinámica, mi apreciación era que iba a morir como murió la modalidad Serviu de la vivienda progresiva a mediados de los noventa. Ahora, sin embargo, es probable que estemos ante una situación un poco diferente, porque la Cámara de la Construcción sigue apoyando la idea de un instrumento nuevo para los indigentes no sujetos de crédito, y porque el ministerio de Vivienda y Ur-

banismo está desarrollando una estrategia de incentivos y defensa de este programa. Estos incentivos operan, por ejemplo, a través de fondos de investigación del gobierno y participación de la Universidad Católica y la Harvard University, para proponer nuevos diseños de las viviendas y de los conjuntos, con el concurso internacional “Elemental” (Aravena 2002).

En mi opinión, el desenlace de la vivienda dinámica será similar al de la progresiva.⁶⁵ Independientemente del apoyo con que cuenta ahora esta revisión de la vivienda progresiva, sus características mantienen los mismos problemas que en los años noventa.⁶⁶ Si bien la política social en Chile dispone una vez más de un instrumento para responder a la demanda de los más pobres, éste tiene todos los riesgos de volver a caer ante percepciones de competencia entre la focalización de muchos recursos estatales a los más pobres y el desarrollo de las demás ofertas dirigidas a sectores medio-bajos; caer también por su propio impacto social y urbano, especialmente en las ciudades grandes, por la ausencia de un enlace entre el tema residencial de los pobres y la dinámica segregadora de estas políticas habitacionales en las ciudades.

La otra propuesta del Fondo Solidario es interesante, porque podría ser un instrumento flexible. Su concepto se asemeja a un enfoque proyectado más desde la demanda que de la oferta. En vez de licitar la oferta de subsidios, con esta modalidad el Minvu llama a la presentación de proyectos elaborados desde la especificidad de cada contexto local, con la participación de los municipios y con asistencia técnica de instancias no gubernamentales. Es el primer instrumento que tiene el Minvu para atender la demanda de los sectores más pobres sin recurrir al subsidio a la oferta de las empresas. Por su enfoque a la demanda en el contexto local, los proyectos son, por lo general, de tamaño pequeño, de no más de cien unidades; esto implica también un cambio en el tipo de ejecutor del proyecto, con posibilidades de potenciar a la pequeña y mediana empresa constructora. La práctica irá mostrando si el Fondo Solidario logra aportar un aliento nuevo en la política habitacional chilena. De momento, la cartera de proyectos de este programa se parece mucho a los convencionales de siempre. Es apresurado analizar el comportamiento de estos nuevos instrumentos de política social; como en los casos de los programas de vivienda básica y progresiva, habrá que esperar tres o cuatro años para

⁶⁵ Las señales de similitud entre la historia de la Vivienda Progresiva (PVP) y Vivienda Social Dinámica sin Deuda (VSDsD) están dadas en: el origen decretado en modalidad Serviu; luego licitaciones declaradas “desiertas” en las áreas metropolitanas por la falta de ofertas entre las empresas y, consecuentemente, el retiro del Serviu y el paso a una modalidad delegada a terceros. Alguna señal de diferencia entre el desenlace de ambos programas es que la vivienda progresiva ha sido delegada en los años noventa a entidades privadas, mientras que la dinámica forma parte ahora del Fondo Concursable (explicado a continuación), cuyo principal protagonista es el municipio que contrata a entidades privadas.

⁶⁶ En los años noventa, la vivienda progresiva dispuso de varios y cuantiosos apoyos externos, entre otros los de la GTZ alemana. Éstos, en un inicio, apuntaban también a la asistencia técnica en la fase de instalación de los usuarios o de aportes de arquitectos importantes para el diseño. No hay novedad real en estos aspectos.

poder establecer la sustentabilidad de la propuesta y los impactos de sus resultados.

Más allá de las novedades, la política habitacional 2001 mantiene las tendencias generales mencionadas: la producción masiva de unidades nuevas, el silencio sobre el tema de la localización de la vivienda,⁶⁷ la consolidación de los mecanismos financieros⁶⁸ y una gestión sectorial basada esencialmente en la oferta.

Los avatares institucionales de finales de los años noventa han incidido en una nueva práctica evaluativa en el Minvu. Desde el año 2000, se ha encomendado una serie de estudios a distintos centros especializados, para medir la satisfacción de los beneficiarios de vivienda social. Desde el punto de vista de una práctica evaluativa de impactos sociales y urbanos de la vivienda social, me parece que el enfoque propuesto por el Minvu no es suficiente. Es indispensable percibir “el nivel de agrado o desagrado que las personas sienten por el ambiente en donde residen; esto incluye la vivienda y su entorno”, tal como lo define el Instituto de la Vivienda (INVI 2002:19); pero mientras esta evaluación de la satisfacción de los usuarios no esté articulada a un sistema de monitoreo, no se podrá percibir las dimensiones de habitabilidad y de impacto urbano de la vivienda social.

La política habitacional desarrollada en Chile durante los años ochenta y noventa fue un éxito. A partir de una institucionalidad centralizada y consolidada por encima de cambios en la realidad política, esta política ha dado techo a los pobres, con la construcción de 500 mil viviendas públicas, modalidad Serviu, y ha regularizado la gran mayoría de los asentamientos precarios urbanos. Ha logrado también, en forma sostenida durante las dos décadas, reducir el déficit habitacional; en el marco de crecimiento de la economía nacional (a mediados de los años noventa), esta producción masiva de viviendas ha logrado superar el crecimiento vegetativo de la población y de la formación de nuevos hogares. A partir de un enlace financiero entre el Estado, los usuarios y el mercado financiero, esta política ha estabilizado y rentabilizado la construcción del parque residencial, por encima de los altibajos de la coyuntura económica. Ha rentabilizado la

⁶⁷ Con relación al impacto urbano del stock de viviendas públicas, hay que precisar que a partir de 2001, la VSDsD no se está construyendo en las comunas que conforman el Gran Santiago.

⁶⁸ Las novedades financieras son: i) la modificación de la ley de mercado de capitales para la consolidación y apertura internacional de la securitización de hipotecas; ii) incentivos y seguros para la generación y administración de créditos hipotecarios en el mercado financiero. Ambas medidas corresponden a viviendas con valores superiores a 500 UF (que no cubre la vivienda social). Para fondos privados de hipotecas dirigidas a viviendas con valor nominal de 400 a 480 UF, el Minvu implementó un seguro de remate de la casa.

construcción de viviendas públicas de muy bajo estándar entre pocas empresas especializadas. Con un sistema transparente para la asignación de los recursos estatales, esta política ha sido bien evaluada por todos los actores involucrados, por encima de vicisitudes institucionales o coyunturales.

La capacidad de atención a los sectores más pobres en las ciudades es cíclica, ya que se encuentra continuamente cuestionada por los ejecutores privados; en cada ciclo, el rol subsidiario del Estado propone y negocia las condiciones de implementación con las empresas ejecutoras; en el contexto de economía de mercado afianzada, el Estado cede, sobre todo por la repercusión del valor del suelo.

El diseño de esta política de reducción del déficit habitacional a través de subsidios a la oferta, sustentada en el rol subsidiario del Estado en el contexto de economía de mercado, contempla una sola modalidad de acceso a la vivienda —unidades nuevas en propiedad—, cuya operatoria no tiene en cuenta la localización de la vivienda en la ciudad.

La inercia creada en torno al éxito de la política habitacional de las últimas décadas en Chile ha obstaculizado un debate público que permita analizarla y evaluarla desde todos los ángulos de sus impactos, especialmente en lo referido a la complejidad de la nueva pobreza urbana, a la configuración territorial de una concentración de pobreza homogénea y a los costes de mantenimiento o renovación de las ciudades segregadas.

Capítulo 2

El problema de vivienda de los “con techo” *

Alfredo Rodríguez
SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación
Ana Sugranyes
Habitat International Coalition (HIC)

La política de vivienda en Chile es considerada un éxito. Muchos gobiernos de América Latina están imitando el modelo del subsidio habitacional. Durante los últimos quince años se han construido muchas viviendas: casi dos millones de unidades en un país que tiene ahora quince millones de habitantes.¹ Esta producción masiva ha reducido el déficit acumulado. Es el producto de un mecanismo de financiamiento público, del presupuesto del Estado, que subsidia la demanda y así garantiza la oferta: “el subsidio habitacional”.

59

El gobierno, los académicos y las ONG siguen mirando el tema habitacional desde la perspectiva de lo que fue en 1987, el Año Internacional de los Sin Techo: los allegados, el déficit acumulado, las tomas de terreno, el tema de los “sin casa”. Para muchos, el problema sigue siendo cómo dar techo; y la solución, seguir construyendo más viviendas sociales nuevas. Sin embargo, como señalábamos en la Introducción, hay indicios de que el problema está cambiando y que hay nuevos actores poblacionales. Por una parte, en los últimos diez años las organizaciones de allegados han tenido poca presencia en la ciudad; en términos absolutos, el déficit cuantitativo se reduce anualmente; y ha ocurrido una sola toma de terreno de importancia. Por otra, aparecen organizaciones de residentes de conjuntos de vivienda social que protestan contra las empresas constructoras

* Una versión de este artículo, con el mismo título, fue publicada en *EURE* (Santiago), diciembre 2004, vol. 30, no. 91, pp. 53-65. Se basa en los resultados de estudios sobre la política de vivienda social en Santiago, 1980-2000, realizados por SUR, Corporación de Estudios Sociales y Educación, entre 2000 y 2003.

¹ Los resultados del censo de población y vivienda (Censo 2002, XVII Censo Nacional de Población y VI de Vivienda, Instituto Nacional de Estadísticas, INE) identifican un parque del orden de 4,5 millones de viviendas en el país. Según el Banco Central de Chile, “Indicadores económicos y sociales de Chile 1960-2000” (Santiago, 2001), durante los veinte últimos años (de 1980 a 2000) se han construido 1.912.521 viviendas, que representan el 43 por ciento del parque total.

y el Minvu por problemas relacionados con la calidad de las viviendas, de los servicios y equipamiento en los conjuntos habitacionales en donde residen. También la violencia intrafamiliar es un problema que aparece relacionado con las grandes concentraciones de conjuntos de vivienda social.

Dado que tradicionalmente el problema habitacional ha sido concebido desde la perspectiva de cómo reducir el déficit y trasladar a las familias desde campamentos a viviendas nuevas, se da por supuesto que el stock construido es parte de la solución al problema.

Nuestra hipótesis es otra: lo que la realidad nos está mostrando es que una política exitosa de financiamiento de vivienda ha terminado creando un nuevo problema de vivienda y urbano: un enorme stock de viviendas sociales inadecuadas que requiere atención. Nuestra comprobación empírica señala que, hoy en Santiago, *el gran problema social habitacional es el de las familias “con techo”*. Lo grave del asunto —que nos recuerda la fábula del traje nuevo del emperador— es que no hay política social, habitacional o urbana que atienda las demandas por mejores condiciones de vida de un millón de habitantes de los conjuntos de vivienda social en Santiago.

1 Cómo se llegó al problema de los “con techo”

60

El tema de los “con techo” —como se vio en detalle en el capítulo anterior— se viene forjando desde finales de los años setenta. Durante la dictadura militar y bajo los auspicios de los “Chicago boys”, el Minvu creó el sistema enlazado de subsidio-ahorro-crédito, para asegurar la participación de las empresas constructoras. La figura es excepcional y no tiene parangón en América Latina: combina una larga tradición de intervención estatal en temas sociales con la protección al mercado habitacional.

La respuesta empresarial a esta iniciativa estatal fue rápida: durante lo más profundo de la crisis económica de inicios de los años ochenta, los empresarios compraron grandes paños de terreno en lo que era entonces la periferia de Santiago.² Esas reservas de terrenos han sido la garantía de funcionamiento, y ahora son una señal de agotamiento de este sistema de producción masiva de viviendas sociales. Con estas reservas, las empresas han definido la localización de la vivienda social. Ahora estos terrenos, con sus conjuntos de vivienda social, ya no son la periferia; son parte de la ciudad consolidada. El aumento del valor del suelo urbano, especialmente durante la década de los noventa, contribuyó a poner el sistema en ja-

² Desde el momento de su compra, estos terrenos han sido pensados en función de la rentabilidad que sus dueños podían aprovechar de la política de financiamiento de viviendas de bajo costo. En Santiago, desde las primeras erradicaciones de campamentos hacia finales de los años cincuenta, los intereses inmobiliarios han definido el asentamiento de los pobres en la periferia sur, del Zanjón del Aguada a La Granja, La Pintana y luego a Puente Alto y San Bernardo.

que; ahora el mundo empresarial decidió que estas reservas de terrenos ya no soportan inversiones bajas como las de conjuntos de vivienda social, que actualmente se construyen lejos, fuera del Gran Santiago.



Clusters de vivienda social en las comunas de La Granja y La Pintana, 2000
Fuente: Ana Sugranyes 2004

61

Desde 1985, el Estado chileno ha centrado su política de financiamiento habitacional en la disminución del déficit acumulado; y lo ha logrado.³ La reducción del déficit se ha dado con tasas de construcción similar a la que conocieron los europeos después de la segunda guerra mundial, a razón de la construcción anual de diez viviendas por cada mil habitantes.

Pero, después de más de veinte años de lo mismo, el objetivo de reducir el déficit ya no es suficiente. El mayor déficit de calidad de vida se da ahora en los proyectos de vivienda social que el Estado ha financiado. Es un problema que muchos otros países han conocido, especialmente los europeos, y lo han superado (Stébé 1995, 1998, 1999; Body-Gendrot 1993). En Chile, las posibilidades de formular una política de mejoramiento del parque acumulado aún son remotas.

Uno de los obstáculos que impide innovar y proponer alternativas es que el modelo de producción de viviendas sociales en Chile está aprisionado en un mercado cautivo con protagonistas plenamente satisfechos. Las bases de entendimiento entre el Estado que financia y unas pocas empresas que producen sin riesgo, son perfectas: el Minvu otorga subsidios,

³ Casi todos los pobres del país tienen techo en propiedad, en viviendas de muy bajo estándar y en terrenos urbanizados. Quedaron fuera del modelo los pobladores de "campamento", o asentamiento irregular, que representan tan sólo el 4 por ciento de la población total después de los planes radicales de erradicación de Pinochet. El Programa "Chile Barrio" terminará de radicar o erradicar los habitantes de los campamentos. Tendremos así más pobres "con techo".

asigna las viviendas a quienes han postulado, las empresas construyen y, al final del año, el Estado les devuelve el 65 por ciento del IVA de los costos de construcción.⁴ Pero el Estado no sólo protege a las empresas, sino que también al mercado financiero que ha aceptado financiar los créditos a los postulantes al subsidio. A los bancos que otorgan el crédito, el Minvu les financia los seguros sobre los préstamos y asume la responsabilidad por el remate del bien inmueble en caso de insolvencia del deudor.

No hay riesgo. Tampoco hay competencia: son muy pocas las empresas especializadas en el rubro capaces de adjudicarse los cupos anuales de construcción de conjuntos de vivienda social por región. Tampoco hay innovación: la tecnología de la vivienda social en Chile es la misma desde hace veinte años.⁵ En este mercado cautivo, las empresas de la construcción de estas viviendas de bajo estándar no necesitan mirar los aportes, ideas y ensayos que han desarrollado ONG, universidades y colegios gremiales. Tampoco han necesitado, ni el Ministerio ni los empresarios, abrir un debate sobre el costo social y urbano de esta producción masiva de viviendas sociales, que incluya los costos de localizar servicios y equipamiento en la periferia (no considerados en los proyectos de vivienda social) versus las ventajas que ofrecen las áreas ya consolidadas de la ciudad.⁶

Tampoco hay en estas materias un juicio desde el punto de vista de la arquitectura.⁷ No se critican los diseños de los conjuntos y menos aún el de las viviendas. No hay innovación en ellos, ni propuestas de crecimiento progresivo de la vivienda y de su entorno. La idea de mejoramiento no forma parte de la agenda de la vivienda social.

Pero, para qué cambiar, si la producción masiva y sostenida de centenares de miles de viviendas en todas las regiones del país es evaluada de

62

⁴ Franquicia tributaria establecida en el art. 21 del Decreto Ley 910 de 1975.

⁵ La tecnología de la vivienda social no ha evolucionado en el tiempo y es la misma en el norte, centro y sur de Chile. Por tratarse de un mismo sistema de construcción a través de los años y de las regiones, sin contexto de competencia, hubo una tendencia al deterioro en la calidad de la construcción hasta 1997. Durante ese año, en Puente Alto —la comuna de Santiago que más ha “recibido” viviendas sociales en los años noventa—, el caso de las “casas de nylon” puso de manifiesto las limitaciones de las especificaciones técnicas usadas en las licitaciones de este tipo de conjunto. Por las lluvias, las casas se inundaron. Los blocks de cemento no tenían suficiente hidrófugo. El Minvu ha invertido importantes subsidios adicionales para reparar estas fallas del sistema, y ha corregido aspectos básicos de la calidad de la vivienda, pero después de siete años aún no termina el proceso de reparaciones.

⁶ Este modelo de crecimiento fue establecido en la segunda mitad de la década de los ochenta. Antes, hubo al menos tres estudios —uno de la Escuela de Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile, otro de la Municipalidad de Santiago y un tercero de la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda— que demostraban los menores costos económicos de construir vivienda social en las áreas centrales de Santiago, que en la periferia.

⁷ No hay cultura de crítica de la arquitectura de la vivienda social en Chile. El Minvu y la Cámara Chilena de la Construcción no han abordado este tema. Las excepciones vienen del ámbito universitario, particularmente de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Chile, donde el Instituto de la Vivienda (INVI) tradicionalmente se ha preocupado del tema, y recientemente de la Facultad de Arquitectura de la Pontificia Universidad Católica de Chile, que ha impulsado el Programa Elemental.

forma positiva en los distintos ámbitos políticos. Desde la transición democrática en 1990, la gestión de los ministros de Vivienda ha sido alabada por los gobiernos y por la oposición. Ha generado votos para el gobierno, por lo menos hasta 1997, cuando surgieron las primeras señales de agotamiento del modelo. Tan sólo en el Parlamento se ha expresado algún cuestionamiento sobre la distribución de los recursos estatales y respecto de la protección a los bancos versus la desprotección de los beneficiarios. Y los pobladores siguen esperando y recibiendo "la casa que les toca".

2 El producto de la política de financiamiento habitacional

Para captar la dimensión espacial y territorial de una política habitacional y de su impacto social, revisaremos algunas características del stock construido y de los residentes en éste.

2.1 El stock construido de vivienda social

En Santiago, durante los últimos veinte años, el subsidio habitacional ha permitido la construcción de más de doscientas mil viviendas sociales de bajo estándar y con un diseño que nunca ha sido pensado para ampliaciones o mejoramientos. Como hemos dicho, vive mucha gente en ellas: casi una quinta parte de la población de la ciudad. El fenómeno de transición de los pobladores "sin techo" a los pobres "con techo" queda ilustrado por los siguientes datos:

La mitad de estas viviendas sociales ha sido construida en lotes individuales de uno, dos o hasta tres pisos. Mal que bien, el lote facilita procesos de apropiación y ocupación de todos los espacios disponibles. El tamaño de estos lotes ha variado con los años: a principios de los ochenta, los militares erradicaron los campamentos, trasladando a los pobladores a viviendas básicas con lotes de entre 100 y 120 metros cuadrados; durante los años noventa, la presión por la producción masiva redujo el tamaño de los lotes individuales a menos de 60 metros cuadrados.



Lote individual, vivienda pareada



Lote individual, vivienda continua

La otra mitad de las viviendas son departamentos en edificios, o blocks, de mediana altura, de tres o cuatro pisos. Es un sistema de condominio o propiedad horizontal que sus habitantes no logran entender, ya que nadie se lo ha explicado previamente. La convivencia entre los habitantes en estas viviendas y edificios hacinados es difícil. Los espacios comunes, que son más bien espacios residuales entre los edificios, no facilitan el encuentro ni el recreo.



Vista aérea blocks enfrentados

A pesar de las restricciones del diseño inicial y de la normativa vigente, las viviendas tienen todo tipo de ampliaciones informales. La gran mayoría de los beneficiarios “con techo” construye algo adicional, casi tan grande como la vivienda original. Los riesgos de terremoto, incendio o de multa municipal no frenan la necesidad urgente de más espacio. Estas ampliaciones son nuevas ‘callampas’ que ocupan antejardines, pasajes y espacios comunes; o burbujas adosadas a las fachadas y apoyadas en palillos enclenques.

64



Los proyectos convocados por el Minvu y construidos en terrenos de las empresas licitadoras pueden llegar, en algunos casos, a tener más de dos mil viviendas, con densidades superiores de 600 habitantes por hectárea.⁸ Todos los criterios de diseño de los conjuntos están supeditados al interés de las empresas constructoras y dan por resultado una repetición monótona de casas, de filas de casas y de espacios residuales. La distribución de edificios se da como en una “tierra de nadie”, como por obra de un tampón de tinta repetido sobre el plano, y los edificios son como un pan de molde que se corta al llegar a la calle, sin fachada alguna. Ni el Minvu, ni el arquitecto, ni el empresario ni el constructor se han detenido a pensar

⁸ El Plan Regulador Metropolitano de Santiago establece que la densidad bruta mínima debiera ser de 150 habitantes por hectárea. En la realidad, la densidad promedio del Gran Santiago es de 83 habitantes por hectárea.



El Volcán San José, Puente Alto

el impacto de tales condiciones de hacinamiento en las personas y en la ciudad, y menos aún en su costo social.

Las reservas de terreno de algunos constructores han llevado a la configuración de grandes manchas urbanas cubiertas de unidades habitacionales, aisladas las unas de las otras. En el trazo de estas manchas nunca han participado las instancias de urbanismo del Minvu; su función reguladora del uso del suelo no ha logrado traducirse en, por lo menos, un plan maestro de estas áreas.⁹ Y alrededor de las grandes concentraciones de vivienda social, desordenadamente, algunos municipios y privados han construido un equipamiento social rudimentario, con escuelas, puestos de salud y servicios privados de transporte público. Hay servicios, pero su calidad es deficiente.

65

Muchas cosas han cambiado en Chile durante los últimos quince años, para bien y para mal: el ingreso *per cápita* se ha duplicado, las desigualdades son más profundas y las redes sociales han desaparecido. Pero el modelo de producción y la tipología de las viviendas sociales se mantiene, más para mal que para bien.

2.2 Algunas características de los residentes

Los resultados de una encuesta sobre el universo de 489 conjuntos de vivienda social construidos en Santiago entre 1980 y el año 2000 (incli-

⁹ Las concentraciones homogéneas de viviendas de bajo costo, aquí denominadas como "manchones", se han desarrollado especialmente en el sur y poniente del Gran Santiago. La mayor y más antigua se extiende sobre 350 hectáreas de las comunas de La Florida, La Granja, La Pintana, San Ramón y El Bosque; en ella se ha construido 82 proyectos con 34 mil viviendas sociales, sin contar otras unidades con valores de 600 UF hasta 800 UF. Otros manchones impactantes son los que se encuentran en las comunas de San Bernardo, Puente Alto, Maipú, Renca y Quilicura.

do), realizada en 2002, nos permiten trazar un perfil de las familias residentes en ese stock.¹⁰

Tamaño del núcleo familiar

En el stock de viviendas sociales viven en promedio 1,9 núcleos familiares por vivienda.¹¹ Por cierto que esta concentración de núcleos familiares está relacionada al tema de los allegados y de déficit habitacional, que no corresponde analizar aquí. Importa señalar, sin embargo, que es habitual considerar a los allegados como la demanda de viviendas nuevas. Consideramos que los allegados en el stock de viviendas sociales exigen nuevos estudios, que analicen detenidamente en qué medida la presencia de más de un núcleo familiar por vivienda es asunto de demanda de más viviendas o, más bien, de mejores viviendas que puedan ir adecuándose a las exigencias y a los recursos de cada familia en sus distintas fases de desarrollo. De los últimos estudios sobre el tema de los allegados (Arriagada et al. 1999), se desprende que muy a menudo la familia allegada dispone de mayores recursos que el núcleo propietario inicial de la vivienda. Y al obtener el allegado una vivienda nueva a través del subsidio, se llega a duplicar el número de familias con problemas habitacionales: en muchos casos, la aplicación del subsidio habitacional representa tener dos núcleos pobres, en vez de un solo grupo familiar. Así se multiplican los problemas habitacionales, además de la ruptura de las redes sociales que implica la separación de núcleos familiares,¹² relacionada ésta al tema de localización de las nuevas viviendas entregadas cada vez más lejos en la periferia.

66

Cuadro 1. Porcentaje de indigentes, pobres y no pobres en el stock de viviendas sociales de Santiago, según períodos y tipología

Tipología		1980-1985	1986-1990	1991-1997	1998-2000	1980-2000
Lotes individuales	Indigentes	14,6	15,3	17,0	17,6	15,7
	Pobres	23,0	30,1	35,8	30,9	29,0
	No pobres	62,4	54,6	47,2	51,5	55,3
Condominios	Indigentes	8,6	13,7	17,1	9,5	13,0
	Pobres	23,9	20,0	35,7	40,0	30,8
	No pobres	67,5	66,3	47,2	50,5	56,2
Toda la muestra	Indigentes	11,7	14,7	17,0	12,9	14,3
	Pobres	23,5	26,7	35,8	36,2	29,9
	No pobres	64,8	58,6	47,2	50,9	55,8

¹⁰ En Anexo 1, "Resultados de una encuesta", se presenta una síntesis de ese estudio.

¹¹ Usamos el término 'núcleos familiares', y no 'hogares', porque si convencionalmente se define como 'hogar' a un grupo que cocina aparte, en una vivienda de menos de 40 metros cuadrados no caben dos cocinas.

¹² Como lo demuestra Ducci (2000), la gran oferta de viviendas en la periferia ha creado una situación de ruptura en las redes sociales de las familias. Un ejemplo: una familia allegada en Recoleta (comuna cercana al centro de Santiago), con niños pequeños, obtuvo su vivienda subsidiada en Puente Alto (al sur del Gran Santiago). La mujer trabaja de doméstica en los barrios altos (al nororiente de la ciudad). Cada vez que un niño se enferma, la mujer lleva al niño a la casa de su madre, en Recoleta, va a trabajar, recoge al niño antes de regresar a su casa. Esto representa cuatro horas y media de transporte público al día. De poder mejorar la vivienda de su madre, lo que le permitiría quedarse en Recoleta, la exigencia de transporte diario se reduciría a una hora y media.

Focalización

Analizando los niveles actuales (al momento de la encuesta) de ingresos de la población residente en el stock de viviendas sociales, la distribución corresponde a 15 por ciento de indigentes, 30 por ciento de pobres y 55 por ciento de no pobres. Desde una perspectiva de eficiencia en la aplicación de recursos estatales en materia de política social, esta dispersión de niveles de ingresos en la vivienda social podría ser preocupante, puesto que una parte considerable de los recursos ha ido a familias no pobres, lo que indicaría una deficiente focalización. Sin embargo, podemos pensar que los pobres de hace veinte, quince o diez años atrás ya no lo son necesariamente hoy, y se han reducido los porcentajes de población indigente y pobre. Por otra parte, sería en verdad alarmante que todos los indigentes y pobres del Gran Santiago vivieran concentrados en el 3 por ciento del territorio de la ciudad (2.500 hectáreas de las más de 60 mil hectáreas totales). La concentración de la pobreza en manchas homogéneas de un solo tipo de barrio sería el epitome de la segregación socio-territorial. Independientemente de las preocupaciones de focalización de recursos por parte del Minvu, la ciudad puede considerarse feliz de esta forma de integración de distintos sectores sociales, o "mixité", que tanto anhelan otras políticas habitacionales, como la francesa, empeñada ahora en crear barrios residenciales en que convivan distintos sectores sociales (Baudouin 2000, Ingallina 2001).

67

Cuadro 2. Capacidad de pago (dividendo, arriendo, máximo para otra opción y autoavalúo) para la vivienda en función de la tipología (UF febrero 2002 = 16.210 pesos)

Tipología vivienda	Dividendo	Arriendo	Máximo para otra opción	Autoavalúo
Lotes individuales	0,9	3,5	2,4	453,4
Condominios	1,1	3,6	2,4	323,9
Promedio	1,0	3,5	2,4	382,5

Dividendos y arriendos

Muy importante resulta comparar distintos valores vinculados al mantenimiento de las viviendas: la amortización del crédito, el arriendo, el monto máximo que las familias estarían dispuestas a pagar por otra opción habitacional y el autoavalúo de las viviendas. Los residentes del stock de vivienda social manifiestan estar dispuestos a pagar por otra opción el doble de lo que actualmente pagan de dividendo. El promedio del monto mensual por concepto de amortización del crédito de la vivienda es de 1 UF; y el promedio de la intención de un pago máximo se sitúa en 2,4 UF.

La encuesta ha detectado 11 por ciento de las unidades declaradas como arrendadas, lo que indica que no estamos en presencia de un amplio mercado de arrendamiento, como lo han intuido estudios de la Cámara Chilena de la Construcción (Ciedess 1995; Profiv 2000 y 2002). Sorprenden los montos de los arriendos, que en promedio llegan a triplicar el valor del dividendo. Teniendo en cuenta que el 97 por ciento de los arriendos se

detectó en viviendas producidas entre 1980 y 1997, se clarifica la relación según la cual a mayor satisfacción inicial por el acceso a la casa propia en las viviendas del último período, menor es el mercado de arriendo que se da en estos conjuntos. En las últimas viviendas entregadas, la relación entre dividendo y arriendo es de 1 a 2, mientras que en las construidas en el período 1980-85, la relación es de 1 a 7. Estos datos aclaran, por un lado, que las viviendas de comienzos de los años ochenta se constituyen en un mejor mercado de arriendo. Esta ventaja puede explicarse por la localización menos aislada de estos conjuntos en la trama urbana, además de corresponder a conjuntos de viviendas unifamiliares (pareadas o continuas).

Autoavalúo

La encuesta permitió analizar el valor que el propietario atribuye a su vivienda. El autoavalúo promedio de las viviendas sociales es de 382,5 UF. Una minoría de los encuestados (13 por ciento) sitúa el valor de su vivienda por debajo de 185,1 UF; la mitad (51 por ciento) la evalúa de 185,1 a 370,1 UF; y una tercera parte por encima de las 400,1 UF. Los diferentes autoavalúos se deben principalmente a las percepciones sobre la calidad del entorno urbano y precio del suelo que tienen los propietarios.

Estos valores, como vemos, siguen siendo inferiores al límite máximo de lo que puede ser una vivienda social (400 UF). Las percepciones de valor emitidas por los encuestados más pobres son las más elevadas, correspondiendo a viviendas de alrededor de 493 UF. Tal sobrevalorización por parte de las familias más pobres es sintomática de la importancia que adquiere para ellas la vivienda como un capital social, el cual, sin embargo, no tiene una equivalencia en valor de mercado. Este es un aspecto que vale la pena destacar, porque mientras en el resto de la ciudad en los últimos diez años las propiedades han quintuplicado su precio, las viviendas sociales lo han mantenido.¹³ Incluso las 'mejoras' y ampliaciones hechas por los propietarios no valorizan la vivienda al momento de su venta. Es un esfuerzo y ahorro que se pierde, sea porque las obras se han hecho informalmente —no estaban consideradas en el proyecto original y no cuentan con permisos municipales—, o porque están mal construidas, o porque el deterioro físico y social del barrio afecta el precio del suelo.

Especialistas y asesores del Minvu (Almarza 2000, Ciedess 1995, Profiv 2000 y 2002) a menudo han sugerido que por su uso, y sobre todo por los subsidios ocultos que implica la gestión estatal, una vivienda social duplica automáticamente su valor nominal en el mercado. Si el autoavalúo de los residentes se sitúa mayormente por debajo del precio nominal de la vivienda, se debe entender que las lógicas de mercado en el stock de vi-

¹³ Véase Francisco Sabatini, "Programa de vivienda subsidiada, segregación espacial y barrios urbanos: entre la exclusión y la integración social", ponencia en Seminario "Habitat y Suelo. Retos de las políticas de suelo para la producción social de vivienda", convocado por Lincoln Institute, Universidad de Los Andes, Alcaldía Mayor de Bogotá y Fedevivienda (Bogotá, abril 2005).

viendas sociales son bastante más complejas que una simple suma de subsidios ocultos, subsidios otorgados y precio del suelo. En este sentido, los encuestados tienen una percepción muy realista del verdadero valor de sus viviendas, cuando señalan que la imagen del barrio (35 por ciento), la delincuencia e inseguridad (33 por ciento), el tamaño de la vivienda (12 por ciento) y la calidad de la construcción (12 por ciento), les quitan valor a sus viviendas.

Mantenimiento

Los residentes en viviendas sociales invierten en el mantenimiento de sus casas: el 90 por ciento realizó alguna obra, y la ha costeado con recursos propios. A través de los veinte años de producción analizada, la importancia de los trabajos se mantiene en la misma secuencia: empieza con trabajos de pintura e instalación de rejas, para seguir con cambio de pisos y artefactos. La pintura y las rejas son primordiales, aparecen en todas las viviendas, mientras que las obras para pisos y artefactos tienen una concentración de hasta seis veces mayor en las viviendas más antiguas. Esta secuencia muestra, por una parte, la preocupación de los residentes para protegerse ante manifestaciones de violencia en su barrio (las rejas); y por otra, el proceso de deterioro de los inmuebles, que primero se resuelve pintando, y luego con reparaciones mayores (cambio de pisos, artefactos, etc.).

Cuadro 3. Ampliaciones de las viviendas. Porcentaje de ampliaciones observadas y metros cuadrados adicionales por tipo de vivienda y por periodo

69

	1980-1985	1986-1990	1991-1997	1998-2000	Promedio
Lote individual	56% 23 m ²	71% 20 m ²	57% 21 m ²	38% 18 m ²	59% 21 m ²
Condominios	14% 6 m ²	51% 17 m ²	21% 17 m ²	15% 11 m ²	23% 14 m ²

Ampliaciones

Los residentes, en un 40 por ciento, invierten en ampliaciones de sus viviendas, con un promedio de 16,5 metros cuadrados, que corresponde prácticamente a la mitad de la superficie promedio entregada por vivienda. Hay más ampliaciones en las viviendas en lote individual que en propiedad horizontal; respectivamente, 59 por ciento con 21 metros cuadrados y 23 por ciento con 14 metros cuadrados.

Este es un indicador importante de la capacidad individual —no comunitaria— para el mejoramiento de las viviendas. Las ampliaciones invaden los espacios comunes y no logran expresarse de forma asociada en los espacios comunes y públicos. Esta expresión individual de mejorar lo propio en perjuicio del bien común obedece ante todo al hecho de que el producto “vivienda social” no está concebido para que las familias puedan adecuarlo a sus necesidades. Las restricciones del diseño ini-

cial y de la normativa vigente no logran imponerse a las necesidades de las familias, y las viviendas crecen. Los riesgos de incendio, de sismo o de multa no frenan la necesidad urgente de más espacio. Estas ampliaciones representan un rompecabezas jurídico. En viviendas pareadas de lotes individuales, con 3,5 metros de frente, muchas familias instalan una “mediagua” en el patio; viene la municipalidad y aplica una multa, porque la Ordenanza dice que una ventana debe distar 3 metros del muro de colindancia; en términos reales, entonces, esto significa que la ampliación sólo podría medir 50 centímetros de ancho. También hay querellas presentadas por vecinos afectados en su integridad y seguridad, donde el tribunal falla en contra del residente que realizó la ampliación, exigiendo compensaciones, y notifica a la municipalidad la aplicación de sanciones. ¿Y qué puede hacer el municipio? ¿Aplicar multas? Lo hace en muchos casos, porque ninguna de estas ampliaciones se ajusta a la Ordenanza. ¿Exigir la destrucción? No se ha conocido antecedentes en este sentido, y por suerte, porque no es lógico que el municipio tenga que pagar las consecuencias de una política sectorial con diseños de productos terminados que no tienen en cuenta la dinámica de toda vivienda de cualquier sector social.

70

Las ampliaciones son de iniciativa individual; pero también se presentan casos concertados, con acuerdos entre los vecinos que realizan construcciones prácticamente coordinadas en todos los pisos del edificio, o en serie en viviendas adosadas. Algunos vecinos organizados buscan formalizar su intervención, pero no tienen la menor posibilidad de legalizarla. La ley de condominios vigente en Chile exige que los vecinos de un conjunto asuman de su propia iniciativa la elaboración y aprobación de su reglamento de copropiedad para que éste incluya todas las especificaciones de las posibles ampliaciones que los diseños de la vivienda y del conjunto nunca contemplaron.¹⁴ El empeño de estos vecinos es notable: existen escrituras ante notario donde los vecinos formalizan su inversión coordinada, por lo menos con el propósito de no molestarse entre ellos y no poner demanda judicial en contra de uno de ellos.

En Santiago, en veinte años, sólo hay una experiencia de ampliaciones con apoyo institucional. Se trata del sector B del conjunto Los Quillayes en la comuna de La Florida, donde una ONG, la Municipalidad, una facultad de arquitectura, una instancia organizadora de la demanda habitacional, una empresa y altos subsidios estatales —que no fueron del Minvu— lo-

¹⁴ Para la elaboración del reglamento de copropiedad, la ley exige la anuencia de todos los vecinos. Teniendo en cuenta que los conjuntos de vivienda social acumulados desde los años ochenta tienen un promedio de 400 unidades (en un rango de 50 a 1.500 casas), se puede entender el desafío de poner de acuerdo a todos los propietarios, entre los cuales hay grandes diferencias socioeconómicas y trayectorias residenciales diversas. Éstas se dan entre las de los más pobres, que consideran la vivienda como una meta de vida; los menos pobres, que ven en estas viviendas sólo una etapa transitoria; los muertos, los que se fueron y los que arriendan.

graron ampliar quince departamentos.¹⁵ Esta iniciativa es un precedente importante para el diseño de un programa de mejoramiento de las condiciones de vida en los condominios de viviendas sociales; sin embargo, es aún un precedente caro, difícil de replicar a gran escala.

3 Percepción de los actores

Las encuestas y las entrevistas que hemos realizado a residentes en conjuntos de viviendas sociales y a actores institucionales —funcionarios del Minvu y representantes de empresas de la CChC—, nos muestran coincidencias en cuanto a una preocupación por la situación del stock.

3.1 Los residentes

De la encuesta aplicada a residentes del stock de viviendas sociales, surge un dato determinante: el 64,5 por ciento de los residentes quiere “irse de la vivienda”.¹⁶ Los motivos que inciden en esta intención son de índole social. Prevalecen las razones de convivencia entre los vecinos, percepción de inseguridad, delincuencia y drogas; así opina el 52,6 por ciento de los residentes. Incide también la imagen que tiene el poblador de su propio conjunto

¹⁵ Los principales actores institucionales que apoyaron este largo proceso de ampliación de viviendas en Los Quillayes son: la ONG Cordillera, que fomenta la organización comunitaria, desde finales de los años ochenta; el Instituto de la Vivienda de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Chile, que realizó el proyecto de arquitectura con la participación de los beneficiarios; la Municipalidad de La Florida, que realizó obras de mejoramiento del entorno, pero, por razones políticas, no se involucró directamente en la ampliación de las viviendas; la Corporación Habitacional de la Cámara Chilena de la Construcción, que, respondiendo a una solicitud de un diputado de La Florida, realizó el acompañamiento técnico-jurídico-financiero, y la selección y supervisión de la empresa constructora; y la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (Subdere), del Ministerio del Interior, que financió toda la obra con un aporte de unos 50 millones de pesos. Véase Tapia (1999).

¹⁶ Una gran mayoría de los propietarios de vivienda social (68 por ciento) estaría dispuesta a vender su vivienda para buscar casas de mayor tamaño. En cuanto a las preferencias por otra opción, casi la mitad de los residentes (46 por ciento) la buscaría en otra comuna del Gran Santiago; el 30 por ciento centraría su búsqueda dentro de la misma comuna; otros (18 por ciento) manifiestan querer abandonar la Región Metropolitana; y tan sólo el 5 por ciento optaría por otra vivienda en el mismo barrio o buscaría mejorar y ampliar su vivienda actual. Las preferencias entre viviendas nuevas y usadas son similares, pero hay una predilección casi absoluta por una casa por sobre un departamento. Más allá de la opción tradicional popular por una vivienda en un lote propio, esta gran diferencia se explica más por las deficiencias arquitectónicas de los conjuntos en propiedad horizontal, que por el tipo de solución habitacional en sí. La formulación de estas preferencias refleja una vez más las diferencias socioeconómicas entre los residentes del stock: un 10 por ciento, correspondiente a los más pobres, optaría por una solución sin deuda, apostando a nuevos subsidios y a un ahorro mínimo. Estas diferencias demuestran que no hay homogeneidad de problemas ni de opciones entre el casi millón de residentes del stock de viviendas sociales. El diseño de cualquier respuesta a estos problemas y de cualquier incentivo a estas opciones exige un análisis pormenorizado de la especificidad de la demanda.

habitacional, la villa o población; esto entre el 21,6 por ciento. De ahí que los aspectos físicos de la estrechez de la vivienda (13,4 por ciento), del aislamiento de la trama urbana y de la falta de servicios y parques (12,4 por ciento) no sean tan importantes como los relacionados a la convivencia entre los vecinos.¹⁷

Cruzando datos de la encuesta sobre la intención de movilidad y la satisfacción por el conjunto, se desprende que entre los residentes con ganas de irse de la vivienda, el 90 por ciento siente miedo y vergüenza de su barrio, mientras que los satisfechos sienten cariño por él. Estas apreciaciones son el reflejo de la estrecha relación entre los problemas de convivencia y de espacio físico. Esta apreciación distribuida por el tipo de vivienda enseña que hay mayor intención de salir de las viviendas en copropiedad que en lotes individuales (70 y 55 por ciento, respectivamente). Es una tendencia que crece desde los indigentes a los no pobres (de 55 a 65 por ciento); con mayor fuerza entre quienes accedieron a su vivienda en el período 1986 y 1990 (70 por ciento), si se compara con los más recientes (de 1998 a 2000), donde “sólo” el 50 por ciento quiere irse.¹⁸ Varios estudios realizados sobre el nivel de satisfacción de los residentes en el stock de viviendas sociales han insistido en el sentido de que el aprecio decrece con el pasar de los años de residencia: el desencanto de los propietarios, que soñaron en la casa propia, aparece entre los seis meses y los dos años de instalación en el conjunto (Arriagada y Sepúlveda 2000 y 2001, INVI 2002). La intención de irse o no irse de la casa y la percepción de afecto o desafecto al conjunto demuestran la importancia de los sentimientos de la gente hacia el lugar y el entorno urbano.

Santiago, en términos comparativos con otras ciudades de América Latina, tiene un contexto de violencia delictiva no muy grave, pero la percepción de violencia es proporcionalmente muy elevada.¹⁹ Como lo explica Tudela (2003), en términos de seguridad ciudadana no hay relación directa entre violencia efectiva y su percepción. No obstante, para la convivencia en la ciudad, el hecho de que la población perciba inseguridad es tan grave como los delitos en sí. Conversando con pobladores en la gran ma-

72

¹⁷ Es importante señalar que si bien los entrevistados manifiestan una intención de irse de la vivienda y del conjunto, no se puede entender esta percepción como una señal efectiva de movilidad residencial. Como se explica más adelante, las posibilidades de movilidad son muy complejas; cruzan valores culturales y situaciones socioeconómicas que no corresponden a una interpretación de mercado. Analizando este dato con otros (el tipo de vivienda, los distintos periodos de producción de los conjuntos, el tamaño de los proyectos, en función de la edad y del sexo del entrevistado), los porcentajes de intención de irse de la vivienda y del conjunto se mantienen prácticamente en los mismos rangos: entre 58 y 70 por ciento, siempre con mayor fuerza en las viviendas en departamentos en copropiedad.

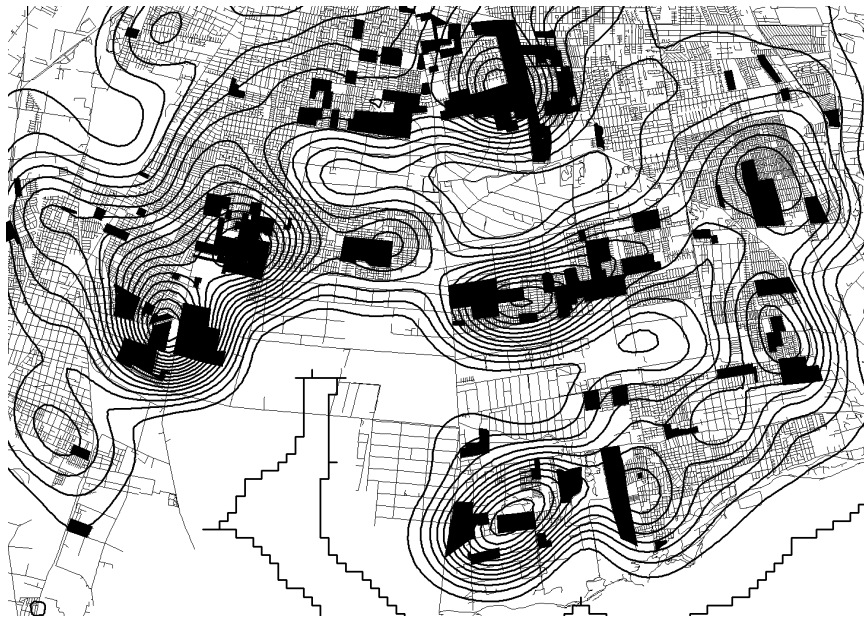
¹⁸ Esta apreciación en función de los periodos coincide con los estudios de satisfacción convocados por el Minvu; teniendo en cuenta que la selección de la muestra en las evaluaciones del Minvu prioriza conjuntos nuevos (de no más de cinco años de antigüedad), por lo que se distorsiona la percepción de la calidad de vida en los conjuntos mayoritarios, construidos entre 1986 y 1997.

¹⁹ Como lo explican Acero et al. (2000) y Carrión (2002), comparando temas de violencia entre las principales ciudades de América Latina, los índices de delitos con violencia en Santiago se mantienen entre los más bajos de la región, mientras que los trastornos debidos a la percepción de violencia son mucho más elevados que en las demás ciudades.



Santiago, relación entre índice de densidad de denuncias de delitos de violencia intrafamiliar por hectárea (2003), y localización de conjuntos de vivienda (1980-2000).
Fuente: SUR 2004.

73



Santiago, zona sur, relación entre índice de densidad de denuncias de delitos de violencia intrafamiliar por hectárea (2003), y localización de conjuntos de vivienda social (1980-2000)
Fuente: SUR, 2004.

yoría de los conjuntos de vivienda social, en especial los situados en grandes concentraciones homogéneas de este tipo de solución habitacional, el primer tema reiterado de preocupación diaria es la violencia: “Vivir aquí es como estar en la cárcel”. “Los niños, los tenemos encerrados en la casa”. “Aquí somos humildes, pero buenos; los malos son los de allá”, apuntando hacia cualquier conjunto vecino. Otro indicador preocupante es que la gran mayoría de hechos de violencia reportados por la televisión se localiza entre los parajes de vivienda social.

Para comprobar estas situaciones, la investigación cruzó la información georreferenciada de los conjuntos de vivienda social con otra sobre la localización de las denuncias de violencia en la ciudad (Tudela 2003). El resultado es que los lugares en que existen mayores denuncias de violencia intrafamiliar en Santiago coinciden exactamente con la geografía del stock analizado, mientras que los hechos de robo con violencia e intimidación muestran menores coincidencias. Esto confirma que el problema principal del stock de vivienda social es un asunto de convivencia. Como lo explica Jara (2002), la convivencia en los conjuntos de vivienda social, con mayor evidencia en los edificios de viviendas en copropiedad, es una práctica diaria de exclusión e inseguridad.

3.2 Los actores institucionales

74

En distintas ocasiones, desde 2002, se han expuesto los resultados de la encuesta realizada en los conjuntos habitacionales construidos entre 1980 y 2000, a actores institucionales: el Minvu, Serviu, Colegio de Arquitectos, Escuelas de Arquitectura, funcionarios municipales. Las reacciones han sido diversas, vinculadas a percepciones distintas de la política habitacional y su impacto. Por ejemplo, la dimensión territorial —esto es, el lugar donde se sitúan los conjuntos, la relación que tienen entre sí y con la ciudad—, no es una preocupación primordial del Minvu. El Ministerio ha buscado ante todo la mejor focalización de los recursos estatales hacia los sectores más pobres, descuidando el valor del lugar y del entorno donde tienen que vivir las familias. Ello ocurre aun cuando funcionarios del Serviu están conscientes de la envergadura del conflicto que puede generarse a partir de las malas condiciones de convivencia entre los beneficiarios de la vivienda social. A lo largo de tres años en que se han presentado los resultados de la investigación y debatido en instancias públicas, privadas y académicas, hemos encontrado crecientes niveles de conciencia del problema. No obstante, dicha percepción se ve cruzada por la defensa institucional y la verticalidad jerárquica.

En la Cámara Chilena de la Construcción hay mucho interés en entender los niveles de satisfacción entre los pobladores de la vivienda social. Este interés se relaciona con la posibilidad de estimular un proceso de movilidad residencial que permita a las familias menos pobres salir de esos conjuntos a viviendas de mayor precio, quedando ese stock disponible para dar respuesta a la demanda de los más pobres. Esta movilidad le permitiría al gremio dedicarse a la construcción de viviendas de mayor valor y, en consecuencia, no seguir “sacrificando” suelo

para inversiones tan bajas como las permitidas por la vivienda social.²⁰

En los ámbitos del Colegio de Arquitectos, de varias facultades de arquitectura de universidades nacionales y privadas y de organizaciones no gubernamentales, la reacción inicial ante los resultados de la investigación fue de sorpresa. Sin embargo, prevalece la tendencia general a una evaluación positiva de la política habitacional, a la satisfacción por los resultados cuantitativos, y al deseo de no confrontarse con las autoridades del sector; esto ocurre particularmente en el caso de aquellas instituciones vinculadas a la "reforma urbana" del Minvu. Las excepciones se dan entre los especialistas en desarrollo urbano, independientemente de su opción política, que llegan a proponer reacciones extremas, como la destrucción del stock de viviendas sociales. Es posible que esta sea una decisión a la cual habrá que llegar ante algunos de los casos más graves de deterioro de grandes conjuntos habitacionales. No obstante, en los profesionales vinculados al sector vivienda no se percibe una voluntad de contribuir a alternativas, como la formación de profesionales y técnicos en la rehabilitación de viviendas y barrios; en el desarrollo de propuestas de diseño para ampliar y renovar viviendas y conjuntos; en incidir en una revisión del marco normativo, etc.

Las reacciones a los planteamientos del estudio por parte de funcionarios municipales reflejan, ante todo, impotencia. El modelo de producción ha convertido a las administraciones locales en herederas de conjuntos de vivienda social no deseados. Frente a los procesos de informalización que se dan en las villas, particularmente por las ampliaciones de las viviendas y la ocupación privada del espacio público, no ha habido una reacción de parte de los municipios. El Departamento de Desarrollo Urbano del Minvu, a través de sus representaciones regionales, nunca ha dado instrucción alguna a las Direcciones de Obras para apoyarlas en el rescate y aplicación de ordenanzas locales que pudieran mejorar las condiciones físicas de las villas y su entorno. Son pocos los casos en que autoridades sectoriales y locales hayan logrado concertar estrategias de gestión del suelo para fines habitacionales, de respuesta a los allegados locales, de renovación o ampliación del parque residencial y de negociación de recursos para mejorar los entornos. Entre las pocas excepciones, cabe mencionar las municipalidades de La Pintana, para el sector poniente a Santa Rosa; Cerrillos para los nuevos proyectos de Cardenal Silva Henríquez y Huechuraba; y en otro entorno urbano bastante más próspero, Lo Barnechea.

En ninguno de los debates en estas instituciones ha habido eco sobre el tema de la incorporación de nuevos actores empresariales en el rescate del

²⁰ Las instancias inmobiliarias que atienden sectores medio-bajos consideran desde el año 2000 que el valor del suelo en Santiago no resiste inversiones inferiores a 800 UF para la construcción de viviendas. Por la estrecha dependencia entre el Minvu y el sector privado, esta situación explica también que las viviendas públicas con valores nominales inferiores a 400 UF se estén construyendo desde el 2000 fuera del límite tradicional del Gran Santiago; se instalan en comunas al sur, poniente y norte de la ciudad, en un radio de más de 50 kilómetros del centro (Paine y Buin, al sur; Padre Hurtado y Talagante al poniente; Lampa y Colina, al norte).

stock de viviendas sociales, a través de acciones como el fomento de cooperativas de servicios, o micro y pequeñas empresas de construcción para las intervenciones a micro-escala en la rehabilitación/ampliación de las viviendas y obras de mejoramiento del entorno; y desarrollo de una industrialización y comercialización de componentes livianos para el apoyo a los emprendimientos individuales y colectivos de mejoras en las viviendas y en los espacios públicos.

Por lo general, pareciera que el mundo institucional no ve otras alternativas que el modelo de producción masiva de viviendas nuevas. A la larga, este es el resultado de la aplicación sostenida y prolongada de la política de financiamiento de vivienda social.

4 La movilidad habitacional

76

No están dadas las condiciones para que se dé movilidad en el stock de vivienda social, y ello a pesar de que la mayoría de los residentes manifiesta querer irse de su vivienda y del conjunto donde viven; a pesar de que existe un pequeño mercado con arriendos superiores a los valores contraídos en las hipotecas; y a pesar de que el autoavalúo de las casas no esté disparado y de la existencia de claras preferencias por otras soluciones. Por cierto que la consolidación de un mercado secundario de viviendas sociales sería una buena alternativa para la demanda de los sectores pobres que aún no han tenido acceso a una vivienda propia; habría una oferta habitacional para ellos dentro de los límites actuales del Gran Santiago, y no estarían obligados a optar por las nuevas viviendas fuera de la trama urbana. Un mercado ágil de viviendas sociales usadas también les interesa a los empresarios de la construcción, pues les permitiría obtener mayor rentabilidad en conjuntos habitacionales de mayor valor que la vivienda social.

Con un mercado inmobiliario estable, en un contexto de crecimiento económico, están dadas las condiciones teóricas de movilidad habitacional. Sin embargo, después de casi diez años desde que el Minvu creara un mecanismo de apoyo a esta movilidad, que permite la aplicación del aporte estatal tanto a viviendas nuevas como usadas, el mercado secundario de viviendas sociales no se ha consolidado. En Santiago, una sola instancia privada se dedica a promover este mercado secundario y tan sólo logra apoyar la compraventa de unas trescientas viviendas al año en el mercado formal.²¹ Es posible que este número tan limitado de transacciones de

²¹ La creación del Programa de Movilidad Habitacional por el Minvu en 1997 ha generado muchas expectativas. La Cámara Chilena de la Construcción encargó a su filial, la Corporación Habitacional, la realización de un estudio para sondear las posibilidades de crear instancias de compra y venta de viviendas sociales. En 1999, la cooperativa Conavicoop creó una filial, Convivienda, para la compraventa de viviendas sociales. Ésta ha debido ser subsidiada durante tres años para poder autofinanciarse. En 2002, Convivienda logró gestionar la transacción de trescientas viviendas.

unidades sea superior en el mercado informal, pero éste no está monitoreado y no se conoce su impacto. Las posibilidades de movilidad también están limitadas por la complejidad y el alto costo de los trámites de transacción. El sistema de inscripción de bienes raíces no ha sido modernizado en Chile; se sigue llevando a mano en libros, y las tarifas notariales son elevadas, especialmente en el caso de la vivienda social, por ser fijas, e independientes del valor de la vivienda.

Las posibilidades de movilidad habitacional en el stock de vivienda social están determinadas por muchos factores, sociales, culturales, económicos y urbanos, que no se pueden comparar con los existentes en otros sectores del mercado inmobiliario. Por un lado, son los problemas de convivencia y seguridad en el conjunto los que determinan la voluntad de cambio. De igual manera, estos problemas limitan la oferta para quienes tienen en la mano el subsidio aplicable a una vivienda usada, que, al final, optan más bien por algo nuevo, aunque lejos, con la esperanza de que a este nuevo barrio no llegará ni la violencia ni la droga.

El stock de vivienda social está lleno de aparentes contradicciones. La satisfacción por la casa propia tan anhelada se desvanece rápidamente en el transcurso de los dos o tres primeros años de morar en ella. La manifestación de querer irse de esta vivienda propia se cruza con la escasa capacidad de movilidad social y, por lo tanto, residencial; se cruza a la vez con un atavismo ligado a la vivienda propia, "la casa para los hijos". El valor de uso, o el capital social de esta vivienda pasa por encima del comercial, y a este valor no se le pueden aplicar raciocinios de mercado. A pesar de la garantía de la tenencia de la vivienda en propiedad y a pesar de los niveles de urbanización exigidos por la normativa, el entorno corresponde a una zona marginada de la ciudad, una nueva expresión de marginalidad o informalidad a la chilena, ya que los asentamientos informales ya casi desaparecieron de la trama urbana.

Las posibilidades de movilidad habitacional en el stock de vivienda social están determinadas también por el proceso de producción. Su carácter limitado obedece, por una parte, a que el stock es resultado de una base de entendimiento productivo entre una instancia sectorial y empresas, que da techo a los pobres sin participación de estos; por otra, a que esta política localiza los conjuntos en función de la renta del suelo, sin tener en cuenta el territorio de la demanda y menos la repercusión de la oferta en la ciudad; y también a que define productos terminados, sin posibilidad de desarrollo progresivo en función de las necesidades y de los recursos de los residentes. La realidad física del stock de vivienda social exige procesos de intervención para rehabilitar las condiciones de convivencia, para facilitar la apropiación de los espacios públicos, para incentivar la conservación y mejoramiento de este patrimonio popular y para permitir las ampliaciones de las viviendas.

* * *

La conclusión inevitable tras veinte años de una política exitosa de financiamiento de vivienda social es que la cantidad por sí sola no basta, porque los efectos urbanos —segregación, fragmentación— y los efectos sobre las familias o las personas —inseguridad, difícil convivencia, hacinamiento— crean nuevos, caros y serios problemas a los habitantes de los conjuntos habitacionales, a la sociedad y al Estado. Los temas de la calidad del entorno, de la flexibilidad de las unidades de vivienda, de la convivencia, de la localización, entre otros, siguen ausentes en los predicados de la política habitacional. La “nueva política de 2001” no los menciona. El discurso oficial dice que la ciudad crece hacia dentro; pero los hechos demuestran que lo hace hacia fuera, porque así lo define el mercado. Esta tendencia es modificable cuando el Estado interviene, como lo demostraron los proyectos de repoblamiento de la Corporación de Santiago en los años noventa. Un discurso que ofrece equidad en el acceso a la vivienda y los servicios, es inútil si no cuenta con instrumentos de intervención y regulación del mercado de suelo.²²

²² El diputado Carlos Montes (2005a, 2005b), es uno de los pocos que ha colocado el tema de la especulación con el suelo urbano y su relación con la vivienda social: “El precio de la vivienda ha crecido fundamentalmente debido al aumento del precio del suelo, [...] el más afectado con esta situación es el Estado y su política social, porque tiene que comprar cada vez más caro. El mercado del suelo es un serio cuello de botella para crecer de manera constante y con mejor calidad”. Según él, “la liberalización del mercado de suelo y la falta de política de suelo ha agudizado todos los problemas de calidad de la ciudad”. “El problema no es el mercado —señala—, sino la falta de política pública, de política urbana, de política de ciudad”.

Capítulo 3

Habitar en conjuntos de vivienda social: ¿cómo construir identidad, confianza y participación social?

Olga Segovia
SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación

En este artículo he querido analizar el contexto espacial y social de tres conjuntos de vivienda social localizados en la periferia sur de Santiago, y las percepciones que mujeres, niños(as) y adolescentes tienen sobre su vida cotidiana en ellos.¹ Mis observaciones se orientan a poner de relieve qué quiere o qué necesita cada uno de esos grupos respecto de su hábitat.

A partir del registro particular de la realidad de esos tres conjuntos, y de otras experiencias de intervención en barrios de bajos ingresos realizadas en el país,² planteo algunas interrogantes y propuestas. ¿Cómo introducir cambios que modifiquen las percepciones de malestar y exclusión existentes en los conjuntos de vivienda social? ¿Cómo crear confianza colectiva y mayor participación? ¿Cómo construir espacio público? A mi juicio, se trata de generar condiciones que promuevan una mayor integración espacial y social: al barrio, a la comuna, a la ciudad.

79

1 ¿Qué dice la realidad?

1.1 Des-integración urbana: alejamiento, aislamiento, concentración

Los tres conjuntos estudiados —Mamiña II, Marta Brunet y Cordillera II—, al igual que un amplio universo de viviendas sociales de menos de 400

¹ Este texto está basado en algunos resultados del estudio “Niños, niñas y adolescentes en tres conjuntos de vivienda básica”, realizado por SUR en el año 2003, por encargo del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo (Minvu) en conjunto con Unicef. Participaron en él Guillermo Dascal, geógrafo; Ana María Icaza, arquitecta; y María Pía Olivera, socióloga. Se publica este artículo con autorización del Minvu. Sin embargo, éste es de exclusiva responsabilidad de la autora.

² Entre esas experiencias se cuentan tres realizadas por SUR: el proyecto de diseño Conservación y Mejoramiento de Espacios Públicos Herminda, para la I. Municipalidad Cerro Navia (2003), y que forma parte del Programa Espacios Públicos Patrimoniales, del Minvu; el proyecto Espacios públicos como lugares de encuentro (2003), apoyado por el Fondo de las Américas y por el Minvu; y el Programa de Recuperación y

Unidades de Fomento (UF) construidas en Santiago desde 1980 en adelante, presentan algunas características comunes: están situados en la periferia de la ciudad, o en terrenos que alguna vez fueron periferia; forman parte indeterminada de conjuntos mayores; ocupan paños de terrenos desvinculados de la trama urbana de su entorno inmediato; tienen una densidad bruta muy superior al promedio de la ciudad. Estas características permiten suponer que sus residentes son personas que están alejadas de la ciudad, aisladas físicamente (en algunos casos no hay una continuidad entre el área construida y el lugar donde está situado el conjunto habitacional),³ y concentradas en viviendas y espacios pequeños (alta densidad).

En las fotografías observamos un agregado de conjuntos habitacionales diversos, construidos uno al lado del otro, sin mayor relación entre ellos, más allá de la contigüidad que en algunos casos, como Marta Brunet, por ejemplo, se transforma en barrera. Más aún, la estructura vial que aparece en las fotografías aéreas conectando los nuevos conjuntos habitacionales es la misma vialidad rural que conectaba los antiguos fundos o grandes potreros agrícolas de la zona. Ello indica la inexistencia de un diseño vial urbano mínimo que articule los conjuntos entre sí, señal de falta de previsión de la expansión urbana y de una mínima coherencia e interrelación entre los conjuntos habitacionales y sus entornos. Nos encontramos así con un escenario que muestra la desarticulación entre los proyectos de vivienda social, la inexistencia de un enfoque o estrategia en la construcción de barrios, de espacios públicos, de ciudad.

80

1.2 Carencia de diseño y arquitectura

Si se recorre los tres conjuntos habitacionales objeto de este estudio, o simplemente se examina las zonas en una fotografía aérea reciente, es muy difícil encontrar alguna característica física, espacial o social que permita diferenciarlos. Esto es fácilmente comprobable en el caso de Cordillera II, que es parte de una enorme agrupación de conjuntos, pero los tres conjuntos presentan problemas de identidad espacial. No existen en ellos elementos físicos diferenciadores cuyas características positivas estimulen en las personas una relación afectiva con el lugar, que les facilite el sentido de apropiación.

Lo anterior evidencia de manera clara la falta de preocupación por el diseño de los espacios públicos comunitarios (plazas, juegos, sedes), de la vialidad, de los bloques y viviendas y de sus espacios intermedios (accesos, escaleras, pasillos, etc.). Los elementos estructurantes de los conjuntos y de los espacios comunitarios son débiles en términos espaciales, no establecen una unidad arquitectónica. Y aunque los tres conjuntos se dife-

animación Participativa de Espacios Públicos, en Calama (2000-2002), que obtuvo el primer lugar nacional en el Concurso de Mejores Prácticas Urbanas, del Minvu.

³ Los conjuntos se aíslan aún más por la noche; no hay locomoción colectiva nocturna e incluso es peligroso circular por las vías públicas.

Marta Brunet,
sigue el trazado rural



Sin identidad
¿Cuál es Cordillera II?
¿Cuál es la escala del conjunto?



Mamiña II.
Programas y tipologías diversas



rencian formalmente por sus distintos tamaños, esa variedad no es relevante en términos de generar una identidad espacial positiva. La *escala* de los conjuntos no es una condición que en sí misma garantice un mejor diseño y una mayor apropiación e identidad. Por ejemplo, una tipología que agrupe unidades menores de vivienda en torno a espacios comunes, podría estructurar grandes conjuntos. No es sólo un problema de tamaño de los conjuntos.

Por otra parte, como en el diseño original no está prevista la ampliación de las viviendas, las familias las hacen crecer de cualquier forma y sobre cualquier terreno. Así, también se observan problemas funcionales en los espacios intermedios y de circulación. Un elemento de fuerte incidencia en esto es que, aunque en general los residentes en los conjuntos de viviendas sociales son pobres, no por esto puede darse por sentado que ninguno tiene vehículos: en los conjuntos sí se encuentran automóviles, camionetas y camiones.⁴ No obstante, los pasajes de las agrupaciones de viviendas individuales continuas de dos pisos no tienen lugar donde estacionar, como tampoco se contempla estacionamientos en agrupaciones de bloque, por lo que a este fin se termina inevitablemente ocupando las veredas (de un ancho exiguo).

Ahora bien ¿cómo se ve afectada la vida cotidiana por el contexto territorial y espacial de los conjuntos estudiados?

82 Para los niños y niñas, el alejamiento y aislamiento de centros urbanos implica, de algún modo, menores posibilidades de acceso a servicios como sala cuna, consultorio, hospitales, y mayores riesgos y dificultades para resolver emergencias; y junto con eso, menor oportunidad de recibir el cuidado y atención de los padres y madres en el hogar, por las dificultades de traslado de estos últimos a sus trabajos y las grandes distancias que deben recorrer a diario entre ambos puntos.

Para jóvenes y adolescentes, en tanto, la distancia y el aislamiento urbano concurren a configurar una distancia y aislamiento social. Las características del emplazamiento del lugar de residencia se trasladan a lo social, a la propia localización en 'el mundo'; se constituyen en barreras y encuentran un correlato en las percepciones.

La estrechez de los espacios construidos, en el marco de la percibida 'inseguridad' del espacio público y su nula adecuación a las necesidades infantiles, limita el desarrollo psicomotor y socio-afectivo de los pequeños. Para el grupo de niños, los problemas de diseño y arquitectura repercuten a través del malestar propio de sus padres, de la percepción de inseguridad derivada de la escala, tipologías y formas de relación entre las viviendas (donde confluyen 'desconocidos'), o de la ocupación de espacios públicos para estacionamiento. Los problemas de diseño y arquitect-

⁴ Un diseño urbano que da por supuesto que los residentes no tienen ni tendrán vehículos, implica que quienes diseñaron el proyecto habitacional inicial pensaron haber focalizado su propuesta sin ningún margen de tolerancia y con exclusividad en el primer quintil de ingresos; o, peor aún, asumieron que los usuarios nunca saldrán de ese primer quintil, mejorando sus condiciones de vida o trabajo.

tura influyen asimismo de manera directa en el bienestar de los niños, a partir de la no consideración de espacios públicos comunitarios diferenciados e integrados, o de la falta de adecuación de los espacios intermedios.

Las limitaciones del diseño repercuten de manera particular en la cotidianidad de los adolescentes. En su caso, el proceso de construcción de identidad propio de la etapa del ciclo vital en que se encuentran, tiene lugar en condiciones de escaso 'orgullo' y valoración por el espacio propio (individual y comunitario). Asimismo, la apropiación de espacios no previstos para esos usos, como los espontáneos 'estacionamientos' que se constituyen en obstáculos visuales, segrega al grupo de adolescentes que los ocupa del resto de la comunidad, o aleja del espacio público a aquellos que no encuentran facilidades de integración vecinal.



Mamiña II. La fachada posterior de los edificios es frente del espacio público



Mamiña II. En el fin de la ciudad

1.3 Organización social poco validada y poco activa

Cuando llegan los primeros residentes a los nuevos conjuntos habitualmente conforman juntas de vecinos, promovidas por las propias familias, por organizaciones de apoyo o por los municipios respectivos. Con el paso del tiempo, con las promesas incumplidas, las diferentes opiniones, el malestar reinante y otros aspectos endógenos y exógenos, las organizaciones sociales comienzan a deteriorarse.

Como círculo vicioso, este deterioro se transforma en inactividad y, en el marco de una escasa validación por parte de las bases, los líderes locales reducen su actividad, hasta transformarse en algunos casos en meros distribuidores de regalos para niños en la Navidad. Esta situación se revierte parcialmente con la aparición de otras organizaciones que, atendiendo fines específicos (deportivos, asociaciones de madres, otros), desarrollan actividades con éxito diverso.

Por otra parte, los dirigentes enfrentan la realidad de su población de distintas maneras. Por ejemplo, en la realización del trabajo de campo (del estudio mencionado) se observaron situaciones y hechos interesantes. Por ejemplo, la gente se acercaba con curiosidad y preguntaban si se iban a hacer trabajos para mejorar los espacios públicos. Había expectativas en ese sentido. También los dirigentes estaban interesados en conocer sus poblaciones desde otra perspectiva, lo que motivó su colaboración con el estudio. Ellas y ellos acompañaron al observador durante sus recorridas en los tres conjuntos. Por otra parte, la falta de actividades y la necesidad de reflexión y comunicación, tanto de mujeres como de jóvenes, contribuyó al logro de las entrevistas y *focus groups*, al permitir su apertura hacia los temas del estudio.⁵ Paradójicamente, la falta de animación o actividades de recreación fue un elemento facilitador, pues llevó a que se diera gran interés por expresarse. Incluso, en todos los casos, los asistentes a los *focus groups* manifestaron desazón al saber que esta actividad no contemplaba nuevos encuentros.

¿Cómo afecta a la vida social, la falta de organizaciones sociales fuertes?

En primer lugar, la falta de organizaciones sociales fuertes afecta la vida social reduciendo las capacidades para construir propuestas colectivas y disminuyendo los espacios de diálogo para resolver conflictos, sostener situaciones de fragilidad familiar y grupal y enfrentar problemas de inseguridad y de violencia.

Para el grupo de *niños pequeños*, la ausencia de organización social repercute a través del 'malestar' de sus familias ante la imposibilidad de canalizar sus demandas y de encontrar interlocutores y orientadores en relación con sus inquietudes en general, y en su calidad de madres y padres en particular.

⁵ Un hecho relevante —y que subraya el alto grado de machismo existente— fue que sólo un padre participara de esta actividad. El grueso estuvo constituido por madres de niños pequeños.

Para los *jóvenes y adolescentes*, la inactividad comunitaria repercute en su incapacidad para organizarse en función de objetivos propios.⁶ Esta ausencia de organización juvenil acrecienta las dificultades propias de este grupo para llevar a cabo procesos que incluyan fases estandarizadas, sucesivas y coordinadas. Finalmente, el fracaso en la constitución de una organización formal se suma a la percepción de estar ‘fuera de’ y de ser desconocidos como interlocutores válidos.

Esta situación ocurre en un contexto en el cual aproximadamente la mitad de los residentes tiene menos de 19 años. En estos conjuntos hay un 50 por ciento más de menores de 19 años que el promedio de la Provincia de Santiago.⁷

1.4 Espacios públicos: uso restringido y poca diversidad de actividades

En el uso observado en los espacios públicos de los conjuntos, no están los niños y niñas pequeños —de 0 a 3 años de edad—; los adolescentes, particularmente hombres, son el grupo con mayor presencia; los adultos mayores no frecuentan los espacios públicos, y entre ellos es significativa la mayor presencia de hombres que de mujeres.

De las usuales actividades en el espacio público, la que concentra mayor número de personas sin distinciones de edad, y en cualquier día de la semana, es el jugar. Luego le siguen, en segundo lugar, conversar; en tercer lugar, mirar fútbol; en cuarto lugar, estar solo (haciendo nada); y en quinto lugar, estar tomando alcohol, fumando marihuana o consumiendo otras drogas. Los adolescentes mayoritariamente conversan en los espacios públicos.

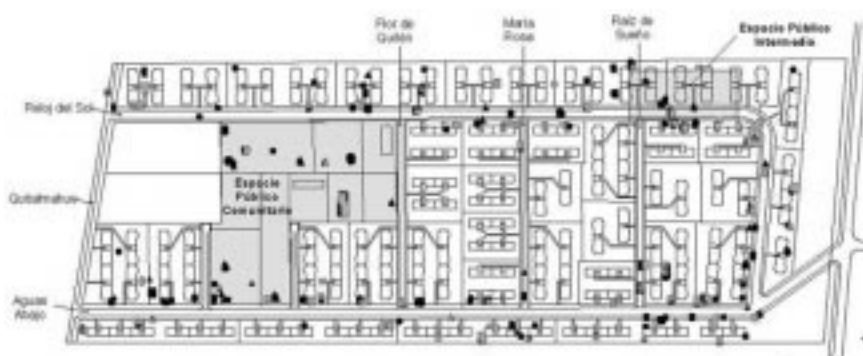
Si se desagrega la actividad de jugar, se hace patente una importante diversidad. Entre los juegos estadísticamente más significativos están, en primer lugar, el baby fútbol (en la cancha); en segundo lugar, jugar con agua en los grifos (en el verano); en tercer lugar, jugar a la pelota en otros lugares; en cuarto lugar, jugar en los juegos infantiles; en quinto lugar, jugar básquetbol. Se juega tanto en la cancha como en la calle, pasaje o vereda, y también en otros espacios, como accesos a edificios.

El grado de ocupación de un espacio público, en cuanto a la dimensión temporal, es de difícil definición. ¿Se consideran ocupantes los que atraviesan un espacio público? ¿Cuál es el umbral de tiempo para definir que alguien está ocupando un espacio público? Desde lo metodológico, se plan-

⁶ La organización juvenil es fundamental para motivar y promover la satisfacción de las necesidades múltiples de los adolescentes. Sin embargo, y a modo de ejemplo, en los tres conjuntos estudiados (Mamiña II, Marta Brunet y Cordillera II), los jóvenes no alcanzaron a cumplir las formalidades para constituirse en organizaciones reconocidas por sus respectivos municipios. Esto se debe a trabas burocráticas, que tienen que ver con la distancia que deben recorrer para firmar un día determinado la adhesión a un centro juvenil y la falta de recursos para el transporte. Además, se solicita un certificado de antecedentes, requisito que, junto con el gasto que implica, despierta el rechazo por parte de los adolescentes.

⁷ Como lo muestran los datos recopilados a través de las Fichas CAS.

tea la dificultad de considerar las duplicidades, los recorridos de las mismas personas por diferentes espacios, la “fotografía” de algo en movimiento, etc.



Marta Brunet. Registro de personas en el espacio público

Con las reservas mencionadas, se muestra en el cuadro siguiente la relación existente entre el porcentaje de adolescentes respecto al total de la población de cada conjunto habitacional, y del mismo grupo respecto al total de las personas observadas. Esto reafirma la importancia que tiene el espacio público en la vida cotidiana de los adolescentes de género masculino.

86

Cuadro 1. Relación porcentual de adolescentes respecto a la población total y respecto al total de población observada en los espacios públicos, por conjunto y por sexo

Adolescentes	Conjunto					
	Mamiña		Cordillera 2		Marta Brunet	
	% en total población	% en total observado	% en total población	% en total observado	% en total población	% en total observado
Hombres	11,4	42,1	7,9	48,5	8,4	36,9
Mujeres	9,4	14,5	7,9	9,3	10,6	9,6

Fuente: Antecedentes Ficha CAS.

La precariedad espacial y material de las áreas públicas de los conjuntos es un factor que dificulta una interacción social intensa y diversa. Por ejemplo, en los tres conjuntos las sedes comunitarias están deterioradas. Las áreas de juegos infantiles no cuentan con árboles, pasto o arbustos. En las plazas no hay un mobiliario adecuado (bancos, basureros, pavimento), o no es suficiente o está en deterioro.

Los espacios públicos no están integrados espacialmente a su entorno inmediato. Por ejemplo, la plaza está rodeada por las espaldas de los bloques, o los lugares comunitarios están ubicados en amplios terrenos sin articulación espacial u orden.

Un hecho significativo, que ilustra la percepción de inseguridad de las familias, es que en los espacios públicos o semipúblicos intermedios hay

un *mundo de rejas*. Hay rejas en los accesos a los pasajes, en los accesos y en el entorno de los bloques, en los corredores de los bloques, en las cajas de escala, en las ventanas de las viviendas. Las rejas, en algunos casos son barreras sucesivas que protegen un terreno baldío, en muchas ocasiones receptor de basura. En casos excepcionales se observan jardines alrededor de los bloques, lo que indica apropiación por parte de los vecinos.



Rejas tras rejas

1.5 Descontento de las madres

Al poner la atención en aspectos programáticos y espaciales de los conjuntos, es importante subrayar que no hay espacios públicos adecuados para los niños pequeños, como juegos específicos para su desarrollo en las plazas, o elementos de esparcimiento en los espacios intermedios. Niños y niñas están ausentes en la vida de los espacios públicos de los conjuntos. Se trata de una invisibilidad que denota como problemas prioritarios, el miedo, la desconfianza y el malestar generalizado, expresados por sus madres en entrevistas y en conversaciones grupales.

87

Miedo (*“perturbación angustiada del ánimo por un riesgo o daño real o imaginario”*). La percepción de riesgo se asienta tanto en las condiciones físicas (escaleras, balcones, basura) como en el ambiente social de los conjuntos (otros niños, padres y/o jóvenes). Así, el miedo como emoción que orienta la conducta de los padres, repliega a los niños pequeños hacia el espacio protegido, manejable y restringido de la vivienda. El corolario del miedo es el encierro, la pérdida de libertad; también la restricción de las posibilidades de juego y esparcimiento, del desarrollo de la motricidad y del gasto de energía propio de la primera infancia. En este marco, se reduce y acota la posibilidad de los menores de descubrir ‘el mundo’, de producir en ellos esa apertura hacia los otros que va paralela a la exploración de un entorno seguro, de dar cauce al desarrollo de la sociabilidad.

Desconfianza (*falta de “esperanza firme que se tiene de alguien o algo”*). De manera asociada, el miedo se asienta en la falta de confianza en las condiciones físicas y sociales. Otra vez, el afuera implica riesgo y el encierro-repliegue se realiza a sabiendas de lo inapropiado de las viviendas para el desarrollo de los menores: viviendas de pequeña superficie que limitan su desarrollo.



El conjunto, según el grupo de madres de Marta Brunet.

88

Malestar (“desazón, incomodidad indefinible”) – desilusión. Otro tema recurrente se relaciona con el sentimiento progresivo de desilusión con relación al nuevo hábitat. Hay una desazón visualizada a través de la nostalgia por el campamento de origen y el deseo manifiesto de abandonar el asentamiento. Una incomodidad directamente relacionada con la percepción de rápido deterioro físico de la infraestructura disponible, de falta de equipamiento para atender a los pequeños tanto en lo que se refiere a servicios como a espacio público. Un malestar que tiñe las relaciones tanto de los adultos entre sí como con sus niños. En este contexto de malestar, madres y padres ‘crian’ a sus hijos pequeños en un espacio que ni consideran adecuado, ni les resulta subjetivamente ‘querido’.

1.6 Aislamiento de los adolescentes

Del discurso de los adolescentes emergen tres tópicos asociados: el encierro, la exclusión y la estigmatización; que cobran sentido desde una mirada que incluye como posibilidad vital sus opuestos de libertad o apertura, integración y valoración.

Encierro (“clausura, recogimiento”). El hábitat es vivenciado como encierro, como una prisión estrecha en un sitio apartado, retirado y carente de comunicación con el afuera, con el devenir de una vida distinta, inserta en otros tiempos, temáticas y territorios.

La *vivienda*, para algunos adolescentes, es el encierro, la clausura escogida para preservar la seguridad, la tranquilidad; renunciar a la libertad de la calle, del ‘afuera’, es el tributo que se debe pagar para lograrla.

Estigmatización (de estigma: “marca o señal en el cuerpo, mala fama”).

La percepción de ser sujetos de “mala fama” alcanza a los jóvenes tanto dentro del conjunto como fuera del mismo, responsabilizándolos del proceso de estigmatización sufrido por toda la comunidad residente. En el ámbito de la vida cotidiana, el estigma refuerza la segmentación, la desconfianza generalizada, el temor social y la pérdida de espacios públicos y horarios de uso por parte de los otros actores de las comunidades estudiadas (por ejemplo los niños).

2 Habitar: establecerse, arraigarse, echar raíces

¿Cómo introducir cambios que modifiquen las percepciones de malestar y exclusión existentes en los conjuntos de vivienda social?

¿Cómo generar condiciones que promuevan una mayor integración espacial y social: al barrio, a la comuna, a la ciudad?

2.1 Apropiación espacial y sentido de pertenencia

Habitar significa arraigarse, echar raíces, apropiarse de un territorio, establecerse como individuo, familia, grupo, comunidad.

90

El asentamiento de un grupo humano en un territorio, el acto de establecerse en un lugar, demanda una organización de la vida social a través de procesos de apropiación espacial. Estas acciones de toma de posición y residencia van a posibilitar procesos de pertenencia e identidad con el hábitat, en términos material, sociales y simbólicos, y también las visiones que los orientan.

Es un hecho que la forma en que damos significación y sentido al mundo que nos rodea está estrechamente vinculada con la forma en que representamos ese entorno en nuestra vida cotidiana y nos posicionamos en él. Es indudable que reforzar el sentido de pertenencia y la posterior identidad con un lugar va más allá de expresiones formales y de gestos —por ejemplo, los actos colectivos de entrega de conjuntos de viviendas—, pero ellos sí influyen, como lo muestra el desencanto de quienes, al no haber sido objeto de un acto ceremonial en la entrega de su vivienda, sienten que fueron “tirados ahí”, lo que dificulta la identificación con el lugar, su apropiación. La construcción de identidad implica asumir y fortalecer el proceso a través del cual esta identidad se forja; entre ellos, y de manera importante, los hitos, actos y relatos simbólicos.

Escuchando los relatos de las mujeres y de los jóvenes de los conjuntos de vivienda social, se observa una percepción de bajo re-conocimiento de su historia y de sus necesidades y expectativas por parte del Estado y la sociedad, que parecen ignorar sus intereses de participación e integración. Sienten que no preocupa su urgencia de identidad y de sentido de pertenencia y, por tanto, la trascendencia de su descontento. Este descontento con relación a la vivienda, población e incluso comuna, constituye sin duda un obstáculo

para que individuos y grupos se miren de manera positiva a sí mismos y en su relación con los demás. El malestar con el nuevo hábitat también es un gran obstáculo para generar sociabilidad, vínculo o integración social.

Estas sensaciones negativas, que se manifiestan en diversas formas de rechazo y apatía, tocan —a mi modo de ver— temas políticos y culturales vinculados fuertemente a la necesidad de pertenencia e identidad y de reconocimiento como ciudadanos que experimentan los pobladores de los nuevos conjuntos de vivienda social. Es una necesidad que debe ser tomada en cuenta, considerando que se trata de personas y familias que se encuentran viviendo un proceso de cambio, de transferencia de un espacio físico, laboral y sociocultural conocido a otro que desconocen, y que en muchos casos no les propone alternativas de instalación, de vivir un proceso de integración entre ellos y con el entorno. El ejemplo más común, que ilustra esta situación, es que los municipios —muchas veces presionados por las demandas locales— no pueden hacerse cargo de los servicios básicos que necesitan los nuevos conjuntos. Así se incrementa aún más la percepción de los pobladores de ser excluidos y abandonados en un territorio amenazante.

Por el contrario, se podría contar variadas experiencias de ocupaciones de tierra, de asentamiento ilegales o legales, formales o informales, en los cuales el territorio se percibe en alguna medida como fruto de una historia tanto personal y familiar, como colectiva. Experiencias de apropiación y de arraigo, en las cuales la población se descubre y representa a sí misma como actor con iniciativa y capacidad propia para llevar a cabo lo que se propone.

La experiencia muestra que los proyectos compartidos que posibilitan la cooperación son piezas clave en la construcción de la identidad colectiva, aportan en muchos sentidos a una *pertenencia territorial, espacial*. En este sentido, la recuperación de la memoria histórica, la celebración de fiestas y aniversarios, la definición de nombres para plazas y calles, constituyen un patrimonio intangible que es importante fortalecer. Este proceso de habitar — desde la identidad social y espacial— se expresa muy bien en la experiencia de los pobladores de Herminda de la Victoria, histórica población de Cerro Navia que nació de una toma de terrenos el año 1967. Allí, aun hoy sus habitantes debaten, comparten y valoran la historia de su población.⁹

Los habitantes de los nuevos conjuntos de vivienda social, al igual que todos, necesitan comprender quiénes son y cuál es su relación con el entorno, con los otros y entre ellos. Esa necesidad, entre otras formas, se ha resuelto muchas veces a través de relatos colectivos que hablan sobre el territorio y sobre la relación de los habitantes con él. Por eso, para compren-

⁹ Dirigentes de organizaciones y vecinos(as) han manifestado en numerosas reuniones, talleres y asambleas, interés en proponer soluciones respecto de la conformación y la calidad del espacio público que aporten a una mejor calidad de vida y contribuyan al fortalecimiento de la vida social colectiva. También han expresado y defendido sus ideas y percepciones de identidad social, cultural y política, en la generación de propuestas. *Proyecto Conservación y mejoramiento espacios públicos* Herminda (2003) I. Municipalidad Cerro Navia/ SUR.

der y apropiarse de propuestas de transformación de su hábitat, los pobladores necesitan sentirse integrados a un proceso de participación colectiva.

2.2 ¿Cómo crear confianza y participación?

Para los habitantes de Cordillera II, Mamiña II y Marta Brunet, así como de otros conjuntos de vivienda social, el débil acceso a los servicios urbanos y a las redes de integración social, laboral, educacional, cultural, tienen sin duda un efecto grave, un impacto negativo que se refleja y condiciona su experiencia de vida.

Sin embargo, las cosas van más allá. La privación de futuro da lugar a la desesperanza, a la impotencia. La fragilidad de las relaciones cotidianas, la inexistencia de sentidos y proyectos compartidos, dan paso y fortalecen el temor y la inseguridad. Esta situación se expresa en gestos e imágenes de desconfianza; desconfianza en el otro, en las posibilidades de influir como actores sociales y en el futuro. Una desconfianza instalada que llega a constituirse como un modo de existencia, que dificulta la construcción de una mejor calidad de vida social.

A mi modo de ver, estas sensaciones de inseguridad y desconfianza colectiva están conectadas con la *expresión física y espacial* de estas poblaciones. Se reflejan, por ejemplo, en el abandono y deterioro de las viviendas y sedes comunitarias; en la falta de mantenimiento de calles, pasajes y espacios públicos. En muchos lugares de uso común, la basura se acumula, faltan ampollitas, bancos y juegos infantiles están destruidos.

92

La desconfianza, entre otras cosas, es la consecuencia del debilitamiento de las capacidades para actuar colectivamente y eso depende de las formas tanto objetivas como subjetivas en que se organiza un grupo o una comunidad. A la inversa, la confianza es una inclinación que resulta de creer que con el otro somos capaces de construir algún tipo de futuro. Es el resultado de un conjunto de hechos y gestos como, por ejemplo, historias compartidas, valoración y autoestima, reconocimientos públicos, acciones que hacen imaginable que el otro ejercitará un procedimiento complementario a nuestra buena disposición.

En el discurso de los habitantes de estos conjuntos de vivienda social se puede advertir una tendencia a un localismo que es expresión de algo muy importante y que se observa, además, en otros sectores de Santiago, al igual que en las grandes ciudades de América Latina, Estados Unidos y Europa.¹⁰ Me refiero a que si miramos la relación que tienen jóvenes y niños, hombres y mujeres, con el espacio que habitan y en él, podemos ver que es una relación paradójica, en el sentido de que se construye como si se tratara de habitantes de un gueto: yo soy de aquí (o vengo de tal parte), y tú eres de allá (o vienes de otra parte) —por tanto, yo soy distinto

¹⁰ Al preguntar a los jóvenes inmigrantes en Francia, por ejemplo, “¿de dónde eres?”, la respuesta es: “Yo soy de tal parte, del conjunto habitacional X, de la torre Y, no tengo nada que ver con esos idiotas de la torre N” (A. Touraine, Conferencia pronunciada en Barcelona con motivo del 10º aniversario de la Mancomunitat Metropolitana, 1998).

y mejor que tú—; o también: yo formo parte del grupo de jóvenes, por tanto, los de la junta de vecinos son mis adversarios... etc. Estas expresiones marcan una pertenencia *excluyente* a un lugar: vivo o soy de un edificio o calle, de un barrio, de una zona. Entonces, no me conecto, no me identifico a través de un territorio común con los otros. De esta forma, dejo de ser ciudadano, de formar parte de una ciudad en la que los otros están incluidos al igual que yo.

A mi juicio, una política de vivienda que posibilite una mayor integración social, supone en parte importante organizar la heterogeneidad local: instaurar, preservar y promover la comunicación entre grupos de actores diferentes: grupos de jóvenes, mujeres, adultos mayores, deportistas, etc., que habitan un territorio común. Mientras más amplia sea la percepción de un territorio común, mayor es la capacidad de apropiación de éste. En este sentido, el lugar privilegiado para promover la confianza e integración social es el espacio público. Es a partir de un proceso de articulación integral de historias, intereses y requerimientos particulares que se genera y preserva un patrimonio público.

Si en esta reflexión incorporamos el concepto de *capital social*, se podría decir que el proceso de formación de capital social implicaría círculos virtuosos, donde experiencias exitosas de confianza se renuevan, y círculos viciosos, donde la falta de confianza socava la cooperación y termina por incrementar la desconfianza.

Desde esta perspectiva, las siguientes preguntas son relevantes: ¿En qué medida la participación social y las relaciones de confianza y cooperación constituyen un patrimonio basado en una tradición histórica real, y en qué medida pueden ser creadas? ¿Cómo es posible potenciarlas?

Pensar hoy en propuestas que fortalezcan el *capital social*, o que contribuyan a construir tejido social en los conjuntos de vivienda social, implica trabajar en una perspectiva de *inclusión*: inclusión en el espacio de la calle, de la población, de la comuna, de la ciudad; inserción de grupos y organizaciones diversas: jóvenes, mujeres, municipios, carabineros, escuelas, etc. Se trata de implementar estrategias que, por una parte, posibiliten el reconocimiento y el rescate de necesidades, intereses, memorias e identidades particulares temporalmente reprimidas; y que, por otra parte, les den legitimidad y valor en un espacio público mayor. Este proceso de *inclusión* no depende sólo de lentos cambios económicos, sociales y culturales, en los que se fortalezca el sentido de pertenencia y la confianza colectiva; es también consecuencia de estrategias deliberadas.

2.3 Construir espacio público

Si el espacio público constituye, entre otras cosas, el lugar de fortalecimiento de la identidad y al mismo tiempo un lugar de aprendizaje de la alteridad, ¿cómo contribuir a la multiplicidad de usos, a promover la aceptación de los otros, la diversidad de sexos y de edades, fortaleciendo el sentido de pertenencia y la confianza colectiva en estas poblaciones?

Desde el uso y la gestión, se puede plantear mayor diversidad e intensidad en el uso de los espacios públicos.¹¹

En cuanto a la diversidad del uso, los espacios deben estar diseñados y gestionados para acoger a usuarios de diferentes sexos y edades, personas solas, en pareja o en grupos, que intercalan y desarrollan actividades diversas, dinámicas y pasivas (juegos y deportes), conversación, paseo y descanso. Promover un uso más intensivo, más diverso y más heterogéneo de los espacios públicos supone fortalecer el desarrollo de actividades de animación (artística, cultural, social). Estos espacios de mejor calidad permiten una ocupación tanto diurna como nocturna más frecuente por parte de diferentes tipos y usuarios, lo que tiene relación directa con el grado de seguridad que ellos presentan.

Otro aspecto a tener en cuenta es la intensidad de la circulación en los espacios públicos: aquellos que constituyen lugares vitales presentan circulaciones cruzadas y en diferentes direcciones, tanto en su área central como en los bordes y periferias.

Desde la arquitectura es esencial la calidad del diseño y la materialidad de los espacios públicos en proyectos de vivienda social.

En el contexto de un conjunto, representa un papel primordial la localización de las viviendas, la orientación que tengan los frentes de las mismas y sus jardines delanteros, ya que son éstos los elementos que facilitan y gradúan el contacto entre el interior de la casa y el exterior. Árboles, plantas y el mobiliario urbano son elementos prioritarios para mejorar la calidad de los espacios públicos; y, entre ellos, la iluminación y pavimentación de las veredas y calles son fundamentales.

Cuando el diseño del barrio obstaculiza el uso cotidiano del espacio público por parte de los habitantes —con muros, sitios eriazos o elementos de cierre no transparentes—, se afecta negativamente el contacto visual y físico de los vecinos. Si los bordes del espacio público no propician el contacto, este será sólo un lugar de tránsito, un corredor, perdiendo su valor como lugar de encuentro.

Si observamos los conjuntos estudiados, vemos que la necesidad de protección ante la delincuencia se expresa, en la mayoría de los casos, en cierres por medio de rejas en escaleras, accesos y pasajes. Estos cierres constituyen una privatización que corta y excluye el libre transitar y la transparencia del espacio público. Hacer que el pasaje sea un espacio seguro para vecinos y visitantes requiere, por una parte, implementar elementos físicos que colaboren a un mayor control visual (bordes transparentes, iluminación y vegetación adecuadas, escaleras e ingresos amplios, etc.). Por otra parte, requiere desarrollar formas de asociación de los vecinos que fortalezcan un mayor intercambio y control social.

¹¹ Olga Segovia, "Habitar el espacio público del barrio: una mirada de género"; en Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo CYTED XIV-4 MejorHab, *II Seminario Internacional sobre Mejoramiento y Reordenamiento de Asentamientos Urbanos Precarios* (Valparaíso: Universidad de Valparaíso, octubre 1998).

Desde la participación, una propuesta que apueste a una mayor integración y al fortalecimiento del tejido social de poblaciones y barrios supone involucrar a los habitantes en el diseño y la gestión de los espacios públicos.

La participación contribuye a un mejor uso. Un espacio que acoja requerimientos de personas de diferentes géneros y edades tendrá un uso diverso y heterogéneo. Diseñar, construir y mantener espacios públicos con los grupos que los usan, crea vida social colectiva e identidad y contribuye a la incidencia de la gente en actos que mejoran su calidad de vida. Aleja la desconfianza y la inseguridad de la convivencia cotidiana. La apropiación de los espacios públicos es una forma eficaz de combatir la delincuencia.

Un proceso participativo tiene una serie de efectos positivos: fortalece el liderazgo y la capacidad de acción de las organizaciones sociales, refuerza la convivencia entre los vecinos, favorece la capacidad de lograr acuerdos entre actores locales (organizaciones, municipios, ONG, etc.), promueve una mayor autonomía de la comunidad en la gestión de sus problemas.

Las experiencias que a continuación describimos brevemente muestran que el diseño participativo de los espacios públicos constituye un *medio* para expresar necesidades y aspiraciones de los habitantes, tanto específicas (género, edad, grupos de interés) como generales (de seguridad, recreación, cultura, naturaleza etc.); y también para establecer, jerarquizar y negociar prioridades, en función de requerimientos comunes. Por otra parte, el diseño participativo de los espacios público también es un *fin*, en el sentido de que materializa una calidad apropiada a las necesidades y aspiraciones manifestadas por la comunidad.

95

2.4 Dos ejemplos: Plazas en Calama y en Marquesa, Valle de Elqui, Chile¹²

Estos dos casos tienen en común, en primer lugar, la producción participativa de los espacios públicos. La comunidad que habita el entorno inmediato a ellos ha estado involucrada en el proceso, y dirigentes y vecinos y vecinas también participaron activamente en el diseño y construcción.¹³

Calama, como una ciudad “minera” vecina al mineral de cobre de Chuquicamata, ubicada en el norte de Chile, es en gran medida un “lugar de paso”. Esta ciudad exhibe altos índices de inseguridad y delincuencia. Como parte del programa de recuperación de espacios públicos, uno de los componentes de un proyecto de seguridad ciudadana, se construyeron siete plazas, en el marco del plan estratégico de desarrollo de Calama. Entre otros actores, intervinieron junto a la Municipalidad local, la Gobernación de El Loa y la empresa minera Codelco.

¹² Proyectos realizados por SUR, entre los años 2000 y 2002.

¹³ Es importante subrayar la mayoritaria participación de las mujeres.



Plaza en Calama

96

A su vez, Marquesa es un pequeño pueblo que, al igual que otros de la zona, cuenta con un mínimo equipamiento: una escuela e internado de enseñanza básica, un posta rural y una capilla. En este caso, los objetivos centrales de la intervención fueron apoyar la capacidad de iniciativa y gestión de la organización local, e impulsar un proceso de identidad y de logros de las familias, expresado en un espacio colectivo diseñado y construido participativamente. La intervención formó parte de una estrategia de innovación en materia de asesoría a grupos organizados para la obtención de viviendas sociales.

Un aspecto relevante de las dos experiencias de Marquesa y de Calama es la realización de actividades de animación y gestión cultural una vez concluidos los proyectos, lo que ha contribuido significativamente a fortalecer el tejido social local de los barrios.

De estos dos casos, quisiera destacar diversos puntos.

Estas experiencias han respondido a requerimientos de las comunidades, los cuales han estado largo tiempo sin resolver. Han sido un tema pendiente. En ambos casos, como en muchas poblaciones pobres, los lugares intervenidos eran sólo terreno baldío, en el que se acumulaba basura y desperdicios. Mejorar el espacio público agregó calidad física, funcional y ambiental a los barrios.

Un proceso de capacitación vinculado a la acción de organizaciones y vecinos ayudó a generar y fortalecer acuerdos y apoyos entre los actores locales, lo que da mayor sustentabilidad en el tiempo al proyecto. En el caso de Marquesa, la escuela del pueblo, el Municipio y las organizaciones culturales de Vicuña establecieron acuerdos y coordinaron actividades con los grupos participantes.



Plaza en Marquessa, valle del Elqui

Los dirigentes involucrados en la experiencia reconocen un importante aprendizaje en el trabajo comunitario. De hecho, en los dos casos surgieron proyectos con posterioridad.

97

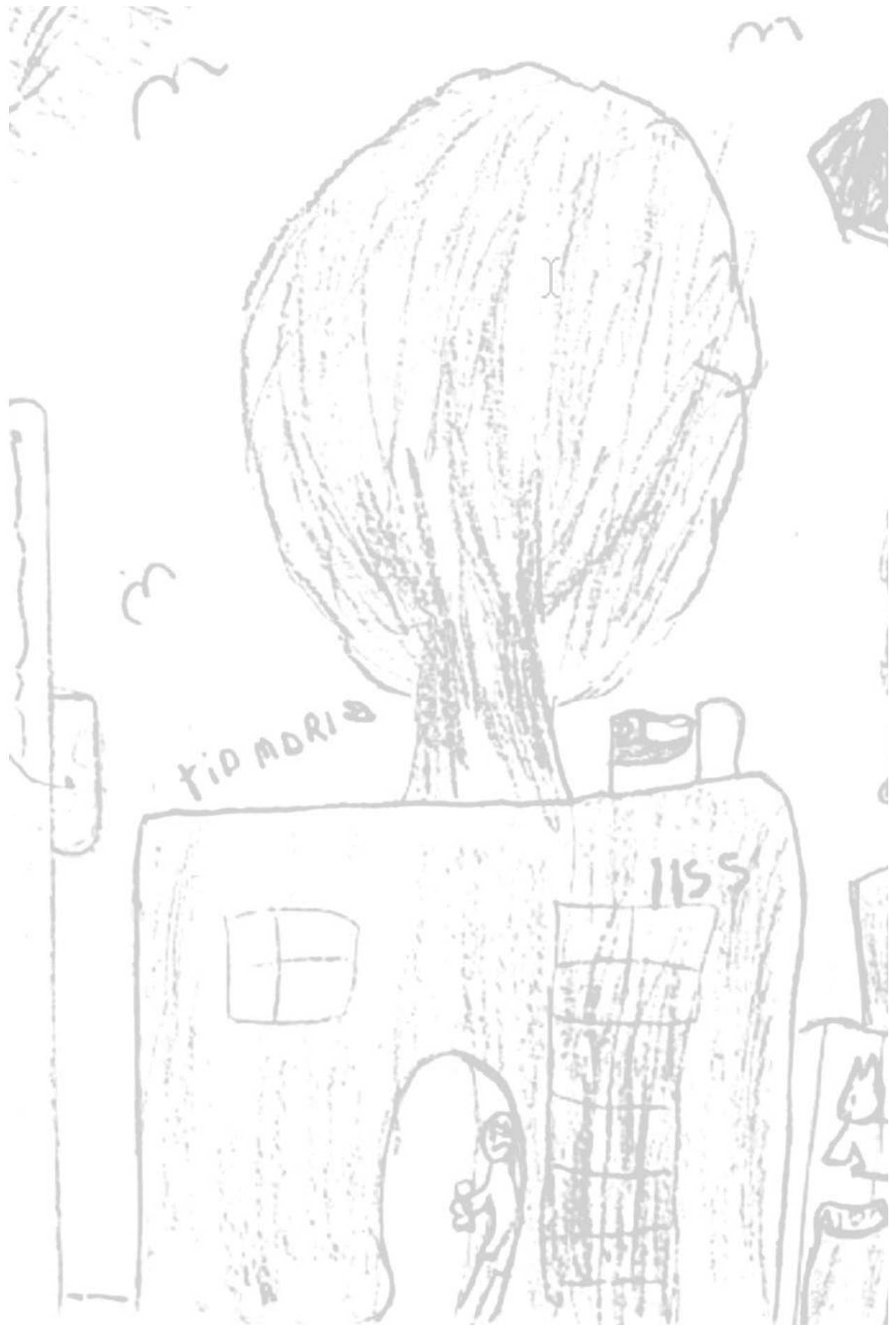
Si en el diseño de los espacios públicos se consideran requerimientos específicos, por ejemplo, de género y de edad, el lugar tendrá un mayor uso.

Las plazas han sido también un factor de integración entre niños, jóvenes y adultos. En Calama, estos últimos han creado una red informal de vigilancia participativa, en donde todos, sin importar edad ni procedencia, miran y cuidan a los niños.

Las plazas han contribuido a fortalecer la identidad de los habitantes, tanto con su población como con el pueblo o ciudad. Como lo dice una pobladora de Calama:

Antes de trabajar en la plaza, yo viví diez años en Calama y me preguntaban de dónde era y yo decía de Valparaíso. Cuando llegué acá a trabajar la tierra [para la plaza], yo ahí logré la identidad de ser calameña, porque yo estaba aportando con un granito, para que fuera un poco mejor. Yo le tomé cariño a la ciudad gracias a la plaza.¹⁴

¹⁴ Participante de grupo focal, Calama, junio 2004. Proyecto SUR, Fondecyt N° 1030155, "Espacios públicos urbanos y construcción de capital social".



TID MORIS

1155



**Segunda Parte:
Del campamento
a la vivienda social**

Capítulo 4

De invasor a deudor: el éxodo desde los campamentos a las viviendas sociales en Chile

Juan Carlos Skewes V.
Universidad Austral de Chile

1 Introducción

La política de vivienda en Chile ha significado el éxodo masivo de personas desde asentamientos irregulares a viviendas sociales, una verdadera colonización de la periferia urbana por ciudadanos trasplantados desde viviendas precarias, patios traseros y campamentos. Se trata de un éxodo de proporciones, comparable a una migración de mediana escala. Pero no es sólo un flujo espacial, es también el tránsito desde una forma de sociedad a otra, que se expresa de modo irregular, impreciso y matizado por las vicisitudes de historias personales desarraigadas de sus mundos de vida y trasplantadas a nuevos escenarios.

101

Hablaremos de esta transición entre mundos de vida y de la transformación de las condiciones de existencia de los así llamados *beneficiarios* de las políticas de vivienda, quienes pasan de ser invasores y ocupantes ilegales a ser deudores del sistema habitacional.¹ En este tránsito van desde una condición de relativa autonomía a ser dependientes de relaciones clientelistas con su entorno urbano, dejando atrás una sociedad que reconocía como su eje fundante los valores de uso para pasar a otra en la que predomina la mercantilización de las relaciones sociales. Más aún, insinuamos que con la violencia cotidiana a que se enfrentan los habitantes de las viviendas sociales ellos subsidian la paz política del resto del país.

¹ Hemos destacado con cursivas algunas palabras a las que, en virtud de sus cargas valóricas, es inevitable referirse. La primera de ellas es *beneficiario*, concepto que por definición priva de todo protagonismo a quien se entiende como el mero depositario de la buena voluntad pública. En realidad, bien puede considerarse a los *beneficiarios* del sistema público como verdaderos *acreedores*, toda vez que en ellos reposa parte de la estructura que dice beneficiarlos: tanto el sistema habitacional, en este caso, como el Estado mismo en términos de su legitimidad, dependen, entre otros, de los pobladores hacia quienes orientan su acción.

La invitación que se hace a los marginales de la ciudad es la de incorporarse a la sociedad moderna. Semejante invitación se les formula a través de su reposicionamiento espacial y del rediseño de sus asentamientos. El Estado, a través de sus políticas de vivienda, busca *regularizar* el entorno urbano.² Como subrayamos más adelante, el disciplinamiento espacial es clave para su éxito y su aplicación redundante en un mayor control sobre las personas; pero, más que eso, facilita la incorporación compulsiva de la población a una economía monetarizada. Nuestro argumento establece que por esta vía se coloca la fuerza de trabajo a disposición del mercado, pero en condiciones en las cuales no se garantiza su reproducción. La población así dispuesta no tiene alternativas que no sean las del endeudamiento, la delincuencia o la dependencia para sortear su subsistencia diaria.

Para dar cuenta de estos procesos hemos realizado un estudio de caso, comparando el diseño espacial de un campamento con el diseño de un conjunto habitacional que sirve de residencia, entre otros, a un grupo de vecinos erradicados de ese primer asentamiento. Asimismo, acompañamos en este proceso a los emigrados, de modo de analizar su experiencia bajo el *techo propio* con la de su pasado en el campamento. Esta comparación da cuenta de un sistema de precedencias que, como hemos de sugerir, consagra, en el caso del campamento, el espacio al servicio de las personas; y en el caso de la vivienda social, la persona al servicio del espacio urbano.

102

La historia de pobladoras y pobladores urbanos acumula nuevos ingredientes: lo que una vez fue el movimiento de migrantes rurales al mundo urbano, corresponde a los flujos y reflujos de poblaciones que a diario se ven expuestas al desempleo y cuyas vidas se sostienen en el mercado informal de la economía.³ Su presencia en el medio urbano corresponde a un irónico contrapunto con la formación de los afluentes condominios que invaden la ciudad.

Herederos de la globalización, estos pobladores comparten estrategias con sus contrapartes del primer mundo (Susser 1996), cuyas vidas transcurren en túneles abandonados o tras los muros de edificios en demolición. La historia de los pobladores marginales de las grandes ciudades, salvo episodios heroicos de confrontación social, se constituye más bien sobre la base de la ocupación insidiosa del suelo ajeno. En estos procesos cobran especial trascendencia aquellas prácticas de ocultación y mimesis de las cuales el diseño espacial, como veremos más adelante, pasa a ocupar un lugar central. En efecto, a objeto de sobrevivir en un medio amenazante y adverso, los marginales requieren de estrategias espaciales de

² Sobre las políticas de vivienda en Chile, véase Fadda y Ducci (1993). Las actuales políticas de *regularización* comenzaron con los procesos de erradicación y radicación bajo el gobierno militar (Rojas 1984). La palabra *regularización* es otro de los términos que merecería un trato aparte. En lo inmediato, cabe preguntarse quién define las reglas que han de *regular* el orden espacial y cuáles son los fines que a través de estas reglas se persiguen.

³ Para la historia de los pobladores en Santiago, Chile, véase De Ramón (1990).

ocultación, y no podría ser de otro modo. El grupo subordinado debe procurarse espacios para sí, aislados del control y la supervisión superior (Scott 1990:118).

Al apropiarse de espacios intersticiales en la ciudad prohibida, para persistir en su ocupación, los residentes se tornan mutuamente dependientes, cómplices en un ejercicio de ocultación del que todos son perpetradores. La complicidad es ineludible. Es justamente en la trastienda urbana donde pueden urdirse “transcritos ocultos”, esto es, los discursos de genuina resistencia frente al orden desigual e injusto que los excluye y que, en otros contextos (el trabajo, los centros urbanos, las instituciones), deben ser silenciados (Scott 1990:114).⁴ En este sentido, el secreto sirve a quienes se evitan normas que les son externamente impuestas (Giddens 1984:127).

Al incorporar la dimensión espacial en el estudio de la marginalidad, pretendo develar los mecanismos que regulan la vida social de los marginales, a fin de contrastarlos con las propuestas que manan de esa otra sociedad, la sociedad moderna que los invita a incorporarse en calidad de beneficiarios de los sistemas habitacionales. La forma espacial juega, recordemos, un rol preponderante en la creación del *habitus* (Bourdieu [1972] 1989:72). Es en la relación dialéctica entre el cuerpo y el espacio estructurante y estructurado de acuerdo a oposiciones mítico-rituales donde se encarnan las categorías que permiten apropiarse del mundo: las estructuras estructurantes se revelan en los objetos que ellas estructuran. La forma material de la periferia encarna, pues, las relaciones que la vinculan al centro. A través de la “fe perceptual”, el entorno provee la fundación para las autorrepresentaciones y representaciones del mundo (Di Méo 1990/1991:359). La aplicación de esta perspectiva a la marginalidad urbana puede, por una parte, dar cuenta de su diversidad interna; y, por la otra, de las consecuencias que, para los residentes, tienen los distintos modelos de habitar.

Los individuos actúan sobre las estructuras, reinterpretándolas y contradiciéndolas. El entorno se troca en medio para orquestar relaciones sociales y sus significados devienen de las lecturas interesadas que lo van transformando. Como lo sugiere Ian Hodder (1988:68): los significados de un objeto —en este caso, el entorno— no se restringen al objeto, sino que involucran tanto la lectura que de ellos se hace como las prácticas que los van conformando de un modo u otro. De aquí que el significado de un objeto nunca sea estático y su lectura y construcción nunca acaben. El ambiente construido provee bases para el despliegue de ciertas cosmologías, pero es la práctica individual y colectiva lo que moviliza, contesta y legitima esos significados (De Certeau [1980] 1984). Siempre hay espacio para resistencia, rechazo, reinterpretación en el campo estructurado del territorio urbano, lo que fomenta una política activa de la espacialidad, modelada por las luchas por lugar, espacio y posición dentro del paisaje urbano

⁴ El propósito del secreto es la *protección*: de todas las medidas protectoras, la más radical es la de tornarse invisible (Simmel 1950:345).

nodal y regionalizado (Gupta y Ferguson 1997). Desde esta perspectiva, no cabe sino hacerse eco de la propuesta de Michel de Certeau ([1980] 1984:96): en vez de permanecer dentro del campo de los discursos que aseguran su propio privilegio, uno puede intentar otras avenidas, analizando las prácticas particulares que el sistema urbanístico procura administrar o suprimir. A la luz de esta perspectiva, la *regularización* de los espacios urbanos corresponde a una forma de organizar el territorio que asegura la reproducción de un modelo que entra en diálogo y contradicción con las prácticas de aquellas a quienes se les impone. Es de esta contradicción de la que es menester dar cuenta.

2 Metodología

104

La realización de una investigación que procura contrastar los modelos de organización espacial derivados de las prácticas populares, por una parte, y de las políticas de vivienda, por la otra, requiere de una situación en la cual el contraste de los dos modelos de organizar el espacio urbano se haga patente. La posibilidad de contar con un campamento, por una parte, y de una villa, por la otra, representa el primer requerimiento para los fines perseguidos. Sin embargo, un justo contraste de los dos modelos habitacionales demanda considerar una población comparable. La solución al doble requerimiento se obtuvo al escoger un campamento en el cual la mitad de sus moradores había sido erradicada a un conjunto de viviendas sociales o *villa*.

Sobre la base de un estudio de caso, esto es, considerando la aplicación simultánea de técnicas diversas a una situación que para los fines de la investigación tiene carácter paradigmático (Stake 1998), y de una aproximación etnográfica (Strauss y Corbin 1990), se realizó esta investigación en la zona poniente de Santiago. El trabajo de campo se verificó durante el año 1994, e incluyó la residencia del investigador en el campamento escogido para el estudio (descrito en adelante con el nombre figurado de *Zañartu*). Simultáneamente, y aprovechando los vínculos familiares y sociales de los residentes, se tuvo acceso al proyecto habitacional donde algunos de los antiguos pobladores fueron erradicados en 1990 (en adelante, la *villa*).

Zañartu es un asentamiento de cuatro mil doscientos metros cuadrados, cercado por tapias y rejas de madera, franqueadas por invisibles boquetes. Su población, de aproximadamente ciento sesenta y cinco residentes, se distribuye en cuarenta y tres mediaguas. Éstas se agrupan en catorce sitios, donde no es fácil distinguir entre lo privado, lo comunal y lo público. Son dominios que se yuxtaponen, infiltrándose recíprocamente. La población es inestable. Constantemente entran y salen familias. Y los sitios suelen cambiar de manos.

El proceso de *regularización* se inició con la creación de un Comité de Vivienda y con la normalización de los servicios básicos. La luz se recibió

en octubre de 1994; hasta entonces, un desordenado grupo de conexiones ilegales abastecía a la comunidad de energía eléctrica. De igual modo, el agua potable era obtenida por medios informales, hasta que la empresa sanitaria accedió a instalar una matriz; de allí, mediante todo tipo de ingenios, se abastecen los residentes. A fines de 1994 adquirieron el sitio ilegalmente ocupado y comenzaron a gestionar ante las autoridades los recursos para construir, lo que sólo seis años más tarde comenzó a dar sus frutos. Hacia el año 2000, carecían de un sistema de alcantarillado, por lo que debían compartir las letrinas dentro de los sitios. A teléfonos y servicios comerciales se tiene acceso en el área circundante (Fig. 1).

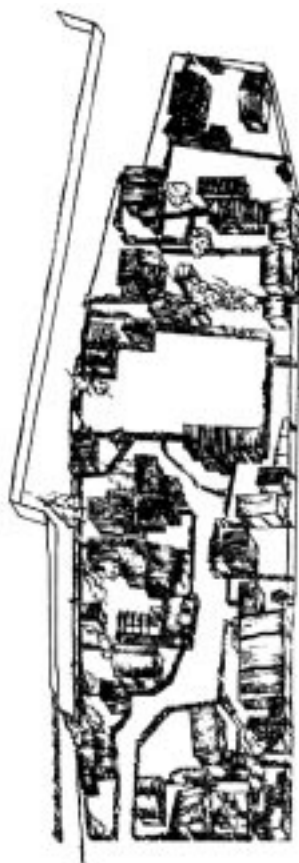


Figura 1: El campamento

En 1990, la mitad de los residentes de Zañartu fue relocalizada en una villa al poniente de la comuna de Maipú. Se trata de viviendas pareadas de dos pisos, carentes de infraestructura comunitaria, y conglomeradas en decenas de manzanas monótonamente repetidas. El sector es reconocido por su peligrosidad, y los teléfonos públicos, paraderos de micros y muros testimonian los niveles de violencia a que se llega en la vida cotidiana. Este es el escenario en que se desarrolló la segunda parte de la investigación.

Con el objeto de profundizar en la dimensión espacial del estudio se procedió a realizar un mapa del campamento, el que sirvió para referir las interacciones sociales involucradas en el diseño. Estas observaciones se reforzaron con dramatizaciones, mapas cognitivos y dibujos hechos por adultos y niños. El material obtenido en el campamento fue contrastado con la experiencia de los antiguos pobladores erradicados. En este caso se recurrió a los planos oficiales de la villa, a los dibujos infantiles y de adultos, y al testimonio de los residentes. Visitas posteriores realizadas en los años 1997, 1999 y 2000 han permitido hacer un seguimiento a través del cual se ha corroborado estas observaciones.

3 El diseño popular

106

A diferencia de las políticas de vivienda, el diseño espacial del mundo popular es el fruto de la práctica cotidiana de quienes, al habitar, generan el espacio habitado. No hay planos, ideas preconcebidas o formas para ser ocupadas: estas formas surgen de la manufactura de un nicho que asegure el paso cotidiano de la noche al día, con la posibilidad recursiva de volver.⁵ Una tipología del habitar popular de seguro conduciría desde el *ruco* o choza levantada en un espacio público o en un sitio eriazado hasta la transformación de las viviendas sociales por acción de sus nuevos moradores. Sin la intención de desarrollar tal tipología, la experiencia de Zañartu pone en evidencia algunos de los ejes sobre los que se articulan tales prácticas (contrastables con los modelos propuestos por la arquitectura oficial del mundo popular) y que se plasman en el diseño espacial de un campamento. Tales ejes son: i) el carácter laberíntico de la estructura, ii) la porosidad de los límites, iii) la invisibilidad del interior tanto del campamento como de sus unidades constitutivas, iv) la interconexión de las viviendas, v) la irregularidad de los lindes interiores, vi) el uso de marcadores para denotar jerarquías en los agrupamientos de viviendas, vii) espacios focales – subsidiarios a la interacción social, y viii) la presencia de *puestos* de observación.

Laberintos

La tradicional designación de *población callampa* que se dio en el Chile de los años 1960 a los emergentes asentamientos marginales es una metáfora adecuada para describir no sólo la velocidad con que aquellos crecían sino, también, las formas físicas con que se constituían. En efecto, los campamentos representan impensadas agrupaciones de mediaguas cuyas re-

⁵ Incidentalmente, tal es uno de los saltos evolutivos que distinguen a la especie (Ingold 1995).

des interiores sólo son conocidas para sus residentes. A diferencia del trazado rectilíneo y regular que caracteriza el plano urbano, el campamento se ofrece como una unidad hermética, indescifrable para el observador externo, y en ello radica su principal virtud.

El diseño laberíntico tiene por finalidad principal proteger al habitante frente a la situación de flagrante ilegalidad en que vive. Semejante protección involucra no sólo la separación física de un ambiente potencialmente hostil, sino la constitución de un orden de realidad donde las personas se completan en el espacio habitado. En efecto, la integración al campamento supone dejar la ciudadanía en suspenso: adentro no hay nombres completos, cédulas de identidad o los derechos habitualmente consagrados por la Constitución y las leyes. Las personas pasan a ser conocidas por sus apelativos y se vuelven parte de los ciclos que afectan al colectivo residencial: desde una celebración hasta un incendio, desde un funeral hasta un allanamiento, son todos hechos de los que ninguno de los residentes puede sustraerse.

Empero, la suspensión de la civilidad es un estado transitorio: al traspasar las fronteras del campamento se rearticula la vida civil. Desde las familias extensas hasta las oficinas municipales, escuelas, iglesias, casas comerciales y clubes deportivos, se acoge a quienes deben obviar su lugar de residencia a fin de evitar discriminaciones odiosas.

La porosidad de los límites

107

La imagen de un laberinto como una unidad autocontenida es engañosa. Zañartu se revela más bien como un nodo que sirve para articular múltiples relaciones. Desde la perspectiva de la trama urbana, un campamento aparece más bien como una refracción cuya opacidad permite transmutar la naturaleza de las cosas. Dado que parte de los oficios al interior se asocian a prácticas ilegales, el diseño facilita encubrir operaciones que resultan vitales a la hora de sobrevivir. Ejemplo de ello es la reducción de especies que transitan desde el exterior como hurtadas y vuelven como mercaderías. El diseño debe, por tanto, proveer las facilidades para tornar estas operaciones posibles. Para ello se establecen zonas intermedias entre el exterior y el interior. Tales zonas (veredas, pasajes) amortiguan el tránsito desde fuera, de modo que hacia el interior los actores puedan acomodarse según mejor convenga.

El carácter nodal del campamento invita a pensar su existencia en el seno de un conjunto de intercambios de los que participa el sector aledaño. En efecto, aunque despreciados por sus vecinos, los campamentos sirven funciones no siempre reconocidas: aparte de proveer fuerza de trabajo, de los campamentos fluyen bienes de bajo costo y se ofrecen alternativas residenciales permanentes y transitorias a vecinas y vecinos en caso de necesidad. Residentes de uno y otro lado del campamento participan, para beneficio recíproco, de redes que permiten negociar conflictos sociales de no fácil resolución.

La invisibilidad interior

Un aspecto destacado de un campamento es su entrada casi invisible. Empero, una intensa actividad social en las afueras de los muros de lo que fuera un caserón denuncia la insospechada existencia de una población cuyas “mediaguas” se apiñan en el patio trasero. Algunos vecinos del sector se quejan de lo peligroso del área y de los muchos asaltos que allí ocurren. Jóvenes reunidos a la entrada del campamento muestran signos de intemperancia, producto del consumo excesivo de alcohol o de drogas, especialmente de pasta base. La entrada no es auspiciosa.

Zañartu tiene dos entradas. Una conecta a la avenida principal, mientras la otra lo hace a la población vecina. Estas entradas no dan pistas acerca del espacio interno. El campamento está literalmente oculto en su vecindario y no hay forma de ver el interior desde el exterior, tal como lo sugiere la foto que sigue.



Figura 2: Desde el exterior

La invisibilidad desde el exterior es un elemento clave en la configuración de este medio marginal, aunque nuevamente es menester algunas salvedades. La dimensión visual no puede desentenderse de la dimensión acústica ni de las de los otros sentidos: lo que el campamento oculta a la vista lo revela a través del oído o del olfato. Es ésta la dinámica que hace posible el ejercicio de autoprotección. Silbidos, ladridos y toda una gama de sonidos permite mantener alerta a una población que se sabe vulnerable.

La interconexión de los espacios interiores

El acceso al campamento es restringido. Internamente, está interconectado por pasajes que representan un verdadero sistema capilar que permite tránsitos tanto expuestos como ocultos. Uno de estos pasajes, usado por los residentes y pobladores vecinos, corre paralelo al curso de aguas servidas que marca el límite norte del campamento (ver Fig. 2). El otro es para los “conocidos” y, aunque este pasaje termina a medio camino, tiene un atajo privado que lo conecta al anterior (Fig. 3). Los residentes conocen cortadas, pasadizos y otros recovecos ocultos, que convierten el campamento en verdadero laberinto. Estos atajos facilitan la interacción entre vecinos y, para quienes lo necesiten, una rápida salida.



Figura 3: Pasajes interiores

Los residentes usan los espacios ocultos para albergar romances secretos, consumo de drogas, encuentros privados, dirimir contiendas y otros asuntos. Nuevamente encontramos en esta intrincada arquitectura popular un medio para torcer convenciones: lo privado se vuelve público y lo público se vuelve privado. En la Figura 4 queda en evidencia la interacción que se da entre las contiendas personales, los espacios íntimos y la vida pública dentro del campamento. En ella se destaca una reyerta entre vecinos, el consumo de drogas, la ropa de interior expuesta públicamente y un ratón sobre el techo de cada casa: no hay nada que escape al escrutinio colectivo y la vida ha de zanjarse a través de persistentes negociaciones de las que participan aun aquellos que poco interés tuvieron en hacerlo.



Figura 4: Contienidas privadas, espacios públicos

110

La irregularidad de los lindes interiores

A diferencia de lo que ocurre en la sociedad mayor, dentro de Zañartu lo que prima no es la lógica de “es más quien más tiene”. No por lo menos en términos de la magnitud de la ocupación de suelo para fines residenciales. Los contornos de la ocupación se van acomodando a las necesidades del usuario. Es en este aspecto donde tal vez con mayor énfasis se manifieste el predominio que los valores de uso adquieren por sobre los de cambio. La opción de los residentes es la de acomodar los lindes de sus sitios a las tareas que aseguran su vida cotidiana. En la Figura 5 se advierten las diferencias desproporcionadas entre el sitio de quien almacena chatarra y de sus dos vecinos, que dependen de oficios ejercidos en las afueras del campamento. Nadie se queja, en este caso, de ser más o menos beneficiado por la distribución.

En términos de la especialidad, el arreglo a las necesidades de cada cual se traduce en una irregularidad de contornos que permite ir adaptando la materialidad del campamento a sus diarias transformaciones. Zañartu aparece así como un ser vivo, que se nutre de las prácticas cotidianas de aquellos a quienes alberga y a quienes da sustento.

El uso de marcadores para denotar jerarquías en los agrupamientos de viviendas

La unidad básica en este sistema es el *sitio*. Se trata del lugar que concentra a diversos vecinos. Los sitios están liderados por una familia que

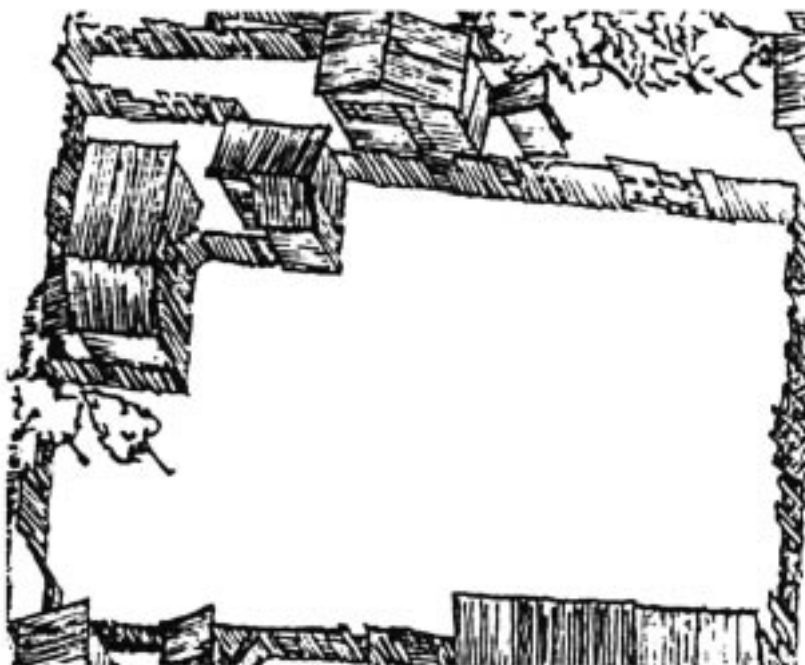


Figura 5: Según sean sus necesidades

111

agrupa a otras menos influyentes y a individuos que allí se procuran cobijo temporal o estable, y cuya presencia asegura la permanencia en el sitio ilegalmente ocupado: las autoridades locales ven limitada su acción por el número de personas a las que pueden afectar con medidas de desalojo. Los catorce sitios que constituyen Zañartu reúnen, en promedio, tres unidades residenciales. Los sitios están físicamente separados, aun cuando toleran un cierto grado de permeabilidad entre ellos. Hacia su interior no hay claras demarcaciones y sus miembros pueden circular libremente en las mediaguas: sus apariciones en las viviendas vecinas son frecuentes y esperadas. Algunas señales, tales como pequeñas rejas, identifican los límites familiares dentro del lote. En el sitio ocurre la interacción cotidiana: el lavado, la cocina, la carpintería, la costura.

En la Figura 6, un vecino ha dibujado el tipo de vínculo que permite ensamblar las diversas unidades que dan vida al campamento y que permiten cobijar a una población heterogénea.

Espacios focales

El pasaje principal, en cambio, sirve a los vecinos de lugar de encuentro para reuniones colectivas y juegos (Fig. 7).

Dado que muchas de las viviendas y todos los patios están conectados al lugar central, éste constituye un punto focal para el campamento. Su

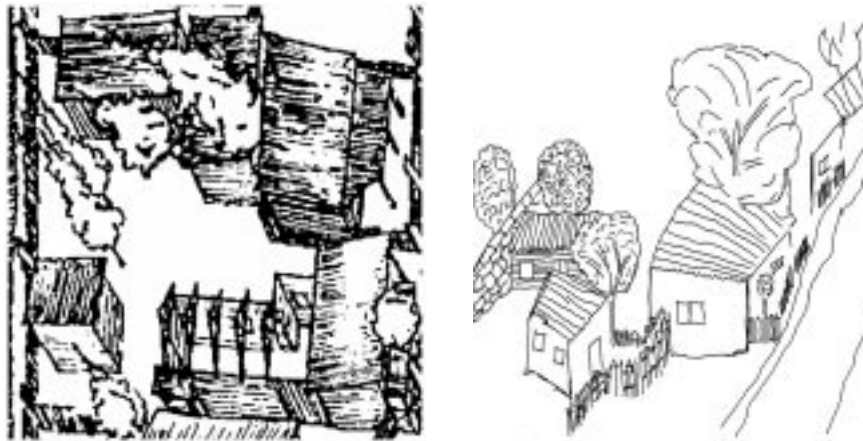


Figura 6: Espacios interconectadas

emplazamiento permite ejercer el control social. Los dirigentes son testigos de todo evento ocurrido dentro del campamento. Saben quiénes van al trabajo y quiénes no, quiénes están enfermos, quiénes aún permanecen acostados, y quiénes llegaron y no llegaron durante la pasada noche. Control, protección, circulación de información, diferenciación social y provisión recíproca de servicios se integran en este espacio colectivo.

112



Figura 7: El patio central

La presencia de puestos de observación

Aun cuando el posicionamiento de los actores dentro de un campamento pareciera casual, hay una serie de arreglos que resultan de las relaciones internas. Es interesante notar, en este sentido, que quienes ocupan posiciones de liderazgo hacia el interior, tienden a establecerse en lugares neurálgicos, como lo son los accesos y los sitios de mayor campo visual. Desde el interior de su sitio, por ejemplo, la dirigente de Zañartu controla las actividades de la comunidad. Mientras realiza tareas cotidianas, se preocupa del cumplimiento de los deberes de los residentes, que van desde el retiro de la basura hasta el apoyo mutuo en tareas cotidianas. La resolución de los conflictos reposa en sus manos. Su posición estratégica se afianza con el diseño que le otorga precedencia espacial, definiendo su dominio visual sobre el campamento (Fig. 8).

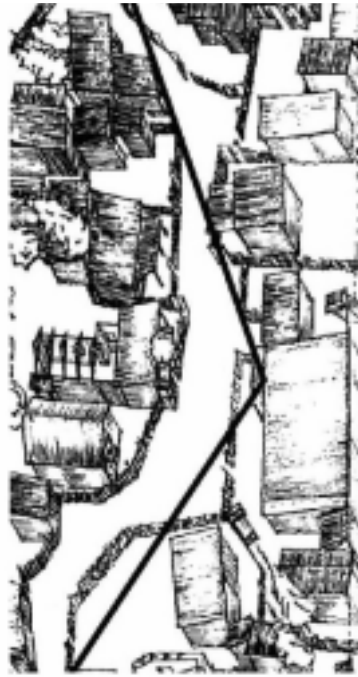


Figura 8: El campo visual de la dirigente

El diseño del campamento es clave para regular las relaciones entre residentes y con personas ajenas a él. La estructura material define fronteras que, junto con separar espacios de mayor o menor intimidad, distinguen a aquellos que tienen acceso de quienes no lo tienen. Dentro del campamento, los residentes se tornan visibles, conocidos y responsables frente a los demás. Simultáneamente, las mismas separaciones se establecen entre los sitios y, hacia su interior, entre las viviendas que los ocupan. Esta estructura recuerda la de un secreter, donde cada cajón esconde otro cajón que a su vez esconde otro cajón.

El diseño protege a los residentes: el segregarse de la ciudad les permite mantener su anonimato. Se genera un sistema de regulación interna que garantiza ciertas prerrogativas. El libre acceso a herramientas de trabajo es una de ellas. Otra es la seguridad personal: los vecinos no cuentan de asaltos o robos graves ocurridos al interior del campamento, aunque penden- cias con lesiones e incluso muerte puedan ocurrir. No necesitando invertir en sus viviendas, los residentes pueden comprar u obtener bienes cuya existencia uno no esperaría constatar en un campamento, como equipos de video, bicicletas, lavadoras, centrifugas, refrigeradores; incluso hay dos autos en Zañartu.

Al tornar visibles entre sí a los residentes, el diseño asegura el orden interno. El trazado organiza sus percepciones y canaliza su comportamiento de acuerdo con reglas propias. Facilita el control social ejercido a través de los dominios acústico, visual y olfativo, contribuyendo a la formación de un ambiente poroso que fuerza la fusión de las vidas individuales. La combinación de estos dominios mantiene engranadas las acciones de los resi- dentes en una maquinaria autoprottegida. Quien ingresa al campamento es visto antes de que pueda ver y su presencia desencadena, si es neces- ario, un conjunto de señales que movilizan a los residentes. La disposición del trazado lo empuja hacia el campo visual del residente.

La combinación de imagen y sonido regula la vida interna: lo que es revelado al oído es oculto a la vista, efecto que se logra interponiendo car- tones y maderas para separar lo interior de lo exterior o, dentro de las viviendas, cortinas. El control sobre los dominios visuales garantiza “el derecho a ser uno mismo”. En cuanto al ambiente acústico, éste confiere seguridad a través de la permeabilidad. Los ruidos son señales a veces amistosas, a veces amenazantes. “Siento que el campamento está como vivo”, dice María Teresa, una de las vecinas que ha podido reorganizar su vida en el campamento. El ruido cotidiano expresa la orquestación de las vidas individuales. Ningún residente puede sustraerse a la ruidosa intru- sión de la vida comunitaria. Y no siempre los ruidos son amistosos: “Las peleas me ponen nerviosa”, reconoce la misma vecina. Todo hecho coti- diano completa su sentido al considerarse esta dimensión acústica. El her- metismo visual se envuelve en una atmósfera sonora que le sirve de complemento.

Las imágenes acústica y visual desempeñan distintos papeles: la invisibilidad protege a la población de la mirada externa; el sonido, en cam- bio, es su medio básico de comunicación. Los sonidos son los instrumentos para la formación de esta sociedad secreta. Los residentes se comunican unos con otros a través de silbidos, golpes, gritos y aplausos. Descifrar sonidos es cuestión de supervivencia. La ignorancia del visitante acerca de sus propios sonidos reafirma el sentido de seguridad que asiste al residente. El diseño asegura, pues, protección contra intrusiones externas, garantizando privacidad y protección a residentes que se conocen unos con otros, pero que son desconocidos para la comunidad mayor.

¿Qué ocurre con los residentes de un campamento cuando son *erradicados* e instalados en grandes proyectos habitacionales? Esta pregunta inspira la segunda parte de nuestro estudio, esto es, las consecuencias que devienen para la comunidad de la imposición de un diseño residencial. En este escenario, cada familia se convierte en propietaria, a pesar de su endeudamiento por el pago de la parte no subsidiada de su vivienda.

En el campamento, la *primera regularización* se inició en 1989.⁶ Comenzó con la señora Carmen recolectando firmas y organizando a los vecinos en un Comité de Vivienda. Entonces el optimismo estaba a la orden del día: en tiempos de transición, candidatos de todos los tipos aparecían en el campamento. El primer gobierno democrático se aprestaba a enfrentar el problema de “los sin casa”; se decía que se requería un millón de viviendas para satisfacer la demanda de sectores por años postergados. En 1990, las nuevas autoridades temían que posibles tomas de terreno alteraran el clima político. En vez de esperar la explosión de las demandas, las autoridades tomaron la iniciativa reuniéndose con los pobladores, ofreciéndoles soluciones rápidas que consultaban algún grado de participación. Resolver el problema habitacional tenía su precio: reducir al mínimo los costos de la construcción. Las autoridades consiguieron su fin y, por lo menos en cuanto a lo que se temía de los pobladores, la transición fue pacífica. Cabe preguntarse, empero, si la paz política no se obtuvo a costa de la violencia civil. Y si así hubiese sido, ¿no se lucró acaso con la seguridad de las personas a fin de abaratar los costos de la vivienda? Nuestra comparación es sugerente en este sentido.

115

Las empresas constructoras que acudieron a las licitaciones públicas lo hicieron sobre la base de una arquitectura extraordinariamente rudimentaria. Casas pareadas de dos pisos de no más de treinta y seis metros cuadrados, aglomeradas en interminables manzanas, carentes de áreas verdes, servicios médicos y educacionales. Tan pequeñas son, que sus residentes se sonríen diciendo: “Me doy una vuelta y ya estoy al otro lado”. Los planos de las viviendas, su ubicación, distribución y diseño de manzana se muestran en la Fig. 9.

Procurando mejor rentabilidad, las empresas no trepidaron en incorporar el asbesto y el plástico en la construcción, dejando de lado toda sofisticación arquitectural o preocupación por la salud pública. Cada unidad es réplica exacta de la contigua, pero los vecinos no tardan en expresar sus identidades y acomodar el espacio a sus hábitos residenciales. Pintan sus muros, construyen cercos y rejas de protección, y —cuando ello es posible— transforman el espacio interior, añadiendo nuevos dormitorios o ampliando los existentes.

⁶ Esta *regularización* culminó en 1990 con el traslado de treinta familias del campamento Zañartu a la villa.

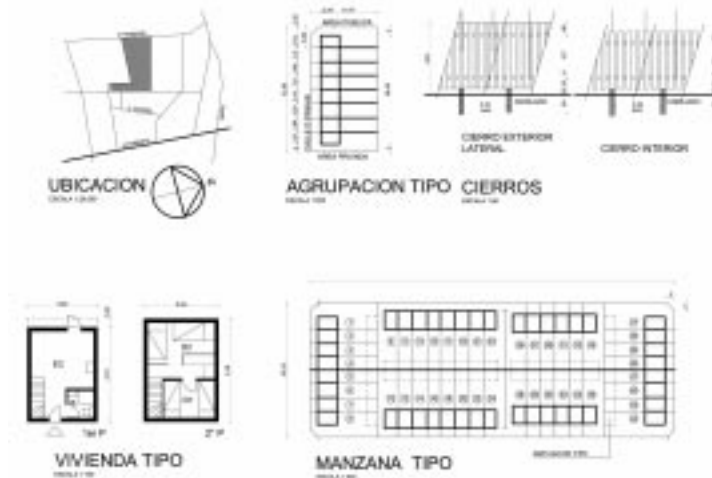


Figura 9: El plano de la villa

116

A pesar de la disparidad de opiniones respecto de estos proyectos habitacionales, algunos efectos de su diseño espacial son claros. El espacio está estandarizado en tamaño, uso y distribución. Su función exclusiva es servir a su finalidad residencial. Mediante procedimientos burocráticos, y sin referencia a su sociabilidad, las unidades son asignadas a las familias. De algún modo podría pensarse que las personas son dispuestas para las viviendas y no a la inversa, lo que queda de manifiesto cuando buena parte de los enseres no cabe en la unidad asignada, y lo primero que se hace es transformarla a fin de poder calzar en ella.

Esta política permite el desmantelamiento de la formación social previa: en materia de acceso, uso o distribución del espacio, las familias dejan de ser autosuficientes. El nuevo diseño borra la rica textura anterior. Los dominios visual y acústico y los patrones de circulación son homogéneos. Un modelo rígido de líneas rectas reemplaza el ambiente poroso, fragmentando el mundo social previo. La división introducida por el diseño de la villa enclaustra a los residentes individuales dentro de sus viviendas, encapsulamiento que puede ser traicionero: en su reducido espacio, el crecimiento familiar amenaza con traducirse en más conflictos y violencia. La posibilidad de albergar nuevos miembros desaparece y nada garantiza la continuidad de proyectos habitacionales surgidos en años de prosperidad económica.

La ausencia de conocimiento recíproco agudiza el aislamiento entre vecinos: el proyecto habitacional alberga a cientos de personas en lugares que son más extensos de lo que fueron sus anteriores vecindarios. En el campamento, en cambio, no hay residente que sea desconocido a sus vecinos. En la villa, los vecinos provienen de distintos barrios, diversidad que sienta las bases para rivalidades intensas. En este contexto, la casa se vuelve refugio ante un exterior incierto.

Frente a las restricciones, los residentes expanden el espacio interior de sus casas construyendo piezas adicionales en el patio trasero, y desplazan el baño hacia el fondo: se trata de escapar de los malos olores derivados del ahorro llevado a su extremo. Instalan protecciones en sus ventanas, sistemas de seguridad que nunca se vieron en el campamento. Se ha perdido el sentido de protección comunitaria y la seguridad se ha convertido en una mercancía. El nuevo entorno deja fuera de lugar las antiguas redes de apoyo.

En la villa, los residentes invierten la mayor parte de su dinero en la casa, sea para pagar los dividendos, los servicios básicos o las modificaciones que se le introducen. Mientras en el campamento el anonimato era la regla, aquí el despliegue de estatus aparece como la norma. Cuando es la propiedad privada lo que toma precedencia, los vecinos tienden a exacerbar sus diferencias, materializándolas en la presentación de sus casas y en la demarcación de sus límites. El parentesco y otras lealtades previas pierden su importancia, siendo reemplazados por relaciones vecinales fundadas en la propiedad.



Figura 10: En tránsito hacia la modernidad

El yo ideal de una vecina de la villa está representado en la Figura 10. Cuando se les preguntaba a las mujeres de la villa como querían ser, la respuesta era “como las mujeres que usan traje y llevan un maletín”. En la práctica, lo que ellas demandaban eran cursos de capacitación que las habilitaran para un mundo de promotoras. En el campamento, en cambio, primaba el deseo de “pasarlos bien”. Al municipio se pedían cursos de gimnasia rítmica que las animara en su vida cotidiana.

En cuanto a los hijos, con la expansión de los espacios interiores, los padres prefieren mantenerlos dentro del hogar. El mundo exterior se ha vuelto peligroso y el diseño espacial no les permite controlarlos visualmente cuando salen a la calle. Los juegos *nintendo* y los equipos de música y televisión ayudan. Bajo estas condiciones comienzan a germinar el individualismo y la desconfianza recíproca. No quedan en las calles grupos que no sean las pandillas que han hecho suyo el espacio público. La vida comunitaria se ha desintegrado, mientras que la privatización de la vida social toma cuerpo, privatización que cobra fuerza toda vez que los residentes se “acuartelan” en sus viviendas. Cada cual se preocupa de lo suyo (Fig. 11).



Figura 11: Atrincherados

En este contexto, el fracaso económico y la supervivencia son cuestiones individuales. Los vecinos más pobres comienzan a ocultar su miseria a la vista de los más prósperos. La segregación desemboca, al final, en la migración de los residentes que buscan acomodo espacial a sus diferencias. La resignificación de la pobreza ha cobrado toda su vigencia: desde una concepción que establecía la justicia social como su centro, se pasa a una situación en que la miseria es vivida de modo culposo. Es el fracaso del yo enfrascado en tareas que no resulta posible resolver: la protesta social se torna en depresión y autocastigo. El sistema político, entretanto, ha quedado a salvo.

5 Balance de un diálogo

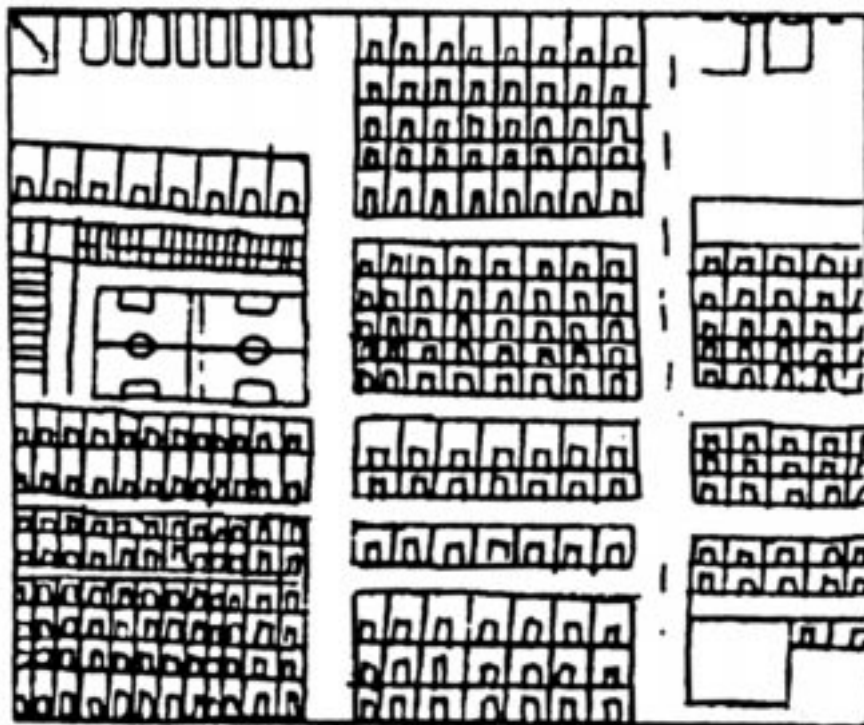
El diseño espacial de los asentamientos populares es expresión de los modelos residenciales dispares que intervienen en la periferia. El resultado de la interacción entre ellos se traduce en formas híbridas que van desde el campamento a la vivienda social, modificada por la intervención de sus habitantes. Dado que la forma material, como nuestra lectura teórica lo sugiere, encarna y sirve de sostén a conductas y prácticas asociativas, ha sido preciso indagar en ella para contrastar las consecuencias de dichos modelos en la vida cotidiana popular.

Los diversos diseños en el medio popular favorecen el desarrollo de distintas estrategias espaciales en las que se apoya la vida de los desposeídos de la ciudad. En el campamento, tales prácticas aseguran para el residente mayores grados de autonomía y de vida colectiva, mientras que en la villa lo hacen más individualista y dependiente de agencias externas. Los dibujos infantiles ilustran el contraste entre el diseño laberíntico y el rectangular (véase Figs. 12 y 13) que caracterizan a ambos modelos. La primera de estas figuras usa una representación naturalista del campamento, mientras que la segunda opta por una visión aérea de la villa: en ésta, las principales referencias son el nombre de las calles y su numeración, tal cual lo establecen las normas urbanas. En el campamento, en cambio, lo eran las casas, los cercos, los árboles, la acequia y el medidor de la luz. El espacio público en la villa está vacío, mientras que en el campa-

119



Figura 12: El campamento visto por una niña



120

Figura 13: La villa vista por un niño

mento está poblado: caracteres como el observador adulto (que es el autor del estudio), alguien al interior de una de las viviendas, un perro, una gallina, además del juego de los niños y niñas, sugieren un activo ambiente comunitario.

El movimiento del campamento a la villa se corresponde con un movimiento que va de la persona al objeto: la casa. Simultáneamente, este movimiento implica la transición de un dominio femenino a un mundo masculino, y de un control local a un control externo. En efecto, la vida del campamento se teje entre mujeres. Los hombres, en este escenario, son más bien transeúntes. Muy distinto es el rol que asumen cuando la propiedad llega a sus manos, en cuyo caso se incrementa su participación en los organismos vecinales, los que dejan de ser expresión de la vida colectiva para pasar a ser instrumentos establecidos por el Estado (el caso de las Juntas de Vecinos).

La *regularización* del campamento ha traído consigo similares efectos. Cuando, en 1994, se hacían gestiones por adquirir el predio ocupado, hubo mujeres que decían asistir a las reuniones *en representación* de sus maridos, a quienes consideraban los legítimos propietarios del sitio. De igual modo, la adquisición del lote trajo consigo inesperados movimientos de pobladores. Vecinos “de afuera” llegaban a reemplazar a los que no tenían capacidad de pago. En 1999, la *regularización* se logró casi a la fuerza, merced a la acción de un vecino que presionó a los pobladores para que separaran

sus casas en lotes individuales. El campamento comenzó a experimentar una seguidilla de cambios, que significaron visibilizar su interior y signar las casas con la numeración correspondiente a la calle que se abrió a su largo. Los vecinos comenzaron a usar clasificaciones sociales que nunca antes habían manejado: las de allegado y de arrendatario, que designan residentes de inferior estatus o en tránsito. Ya en el año 2000 aparecieron los segundos pisos, y los candados y rejas de protección que nunca hubo se apoderaron de puertas y ventanas. Al cabo de veinte años de ocupación ilegal, se había conseguido la *regularización*. Pero en menor plazo, los ocupantes de la villa lograron lo contrario: *irregularizar* el diseño que les fuera impuesto (véase Fig. 14).



Figura 14: El repoblamiento

121

6 Conclusión

El tránsito desde un campamento a una villa en mucho trasciende el mero desplazamiento de un confín de la ciudad a otro. Es, por sobre todo, el esfuerzo desplegado desde el Estado para lograr que el componente más marginal de su población se acomode a la modernidad. Lo que el tránsito real muestra es lo desmesurado de esta aspiración. Los contingentes de ciudadanos que son relocalizados en los conjuntos habitacionales de la periferia subsidiada se ven, de hecho, acorralados entre necesidades que sólo pueden resolver a costa del endeudamiento de cada día, del delito o de la subordinación. La fórmula escogida resulta, en consecuencia, traicionera para los fines perseguidos.

El análisis del diseño de un campamento permite contrastar el hábito residencial del conglomerado social al que se orientan las políticas públi-

cas, con las viviendas que le son ofrecidas. El contraste pone de relieve la desafortunada consecuencia que resulta de la aplicación de tales políticas. De hecho, el diseño popular garantiza ciertas protecciones que viabilizan la supervivencia de este sector. Paradójicamente, las propuestas públicas ofrecen un modelo que dismantela los mecanismos autoprotectores, intensificando algunos de los problemas que pretende superar. La criminalización de la pobreza responde a tales procesos. No se trata de —ni es la intención— glorificar los campamentos, tampoco desmentir los incuestionables logros en materia de sanidad ambiental derivados de las políticas de vivienda. Sin embargo, algo en el diálogo de estos dos modelos del habitar no funciona.

Nuestro estudio sugiere algunas avenidas de solución. En lo principal, el aprovechamiento de los espacios urbanos intersticiales, junto con la flexibilización de las normativas de construcción y su adecuación a los entornos en los que se interviene. La mano del arquitecto debe seguir de cerca el diseño preexistente y la construcción debiera facilitar la intervención de los residentes. Asimismo, de nuestro estudio se desprende la necesidad de respetar los agrupamientos naturales y sus prácticas asociativas por sobre la imposición de modelos organizacionales ajenos a la comunidad.

No se trata de acatar —y el Estado no podría— un diseño que eventualmente encubre conductas contrarias al orden público. Lo que se pretende, más bien, es reconocer que cualquier proyecto residencial acarrea consigo una visión de mundo que no siempre se condice con sus destinatarios y que, como consecuencia de su aplicación, se derivan efectos indeseados.

Persisten interrogantes de largo aliento que el contraste de estos modelos pone de relieve. La solución de los problemas habitacionales pasaba por reducir al mínimo los costos de la construcción. La tarea, como hemos dicho, era evitar explosiones sociales que desestabilizaran la democracia. En este sentido, las autoridades fueron exitosas en su gestión. Cabe preguntarse, como ya lo hemos hecho, si acaso la paz política no se obtuvo a costa de la violencia civil. Esto significaría que los y las pobres de la ciudad, con su inseguridad, estarían pagando los costos de la política de subsidio a la vivienda social. Nuestra comparación es sugerente en este sentido.

Capítulo 5

El diagnóstico de los pobladores “con techo”

Susana Aravena & Alejandra Sandoval
SUR, Corporación de Estudios Sociales y Educación

Un nuevo tipo de pobreza urbana afecta a gran parte de la ciudad y sus habitantes, asociada a los conjuntos de vivienda social construidos durante las últimas décadas. Para estos “nuevos pobres” pareciera estar resuelto el problema de la vivienda, el de la falta de un “techo”, situación que inmediatamente los deja por sobre la línea de la extrema pobreza. Sin embargo, la vivienda y el hábitat inadecuados, la experiencia de la pobreza y la exclusión social, continúan siendo parte de la vida cotidiana de más de un millón de personas que, sólo en Santiago, habitan en territorios generados por una intervención estatal, en los llamados conjuntos de vivienda social.

123

En este artículo hemos querido rescatar el diagnóstico que surge desde nuestra experiencia de investigación y de intervención comunitaria en cuatro de esos conjuntos,¹ así como de la reflexión de los propios pobladores que habitan en ellos.

1 Cuatro conjuntos de vivienda social

La caracterización espacial y social de los cuatro conjuntos de vivienda en que se realizó la intervención mencionada —las villas Nueva Resbalón, Nueva California, Carlos V y Tucapel Jiménez II, entregadas entre 1999 y 2002— se centra en las principales implicancias del traslado a ellos de los

¹ Se trató de una experiencia de trabajo en SUR, iniciada en 1997, que incluye investigación e intervenciones en procesos de radicación de campamentos urbanos en la comuna de Cerro Navia; y desde 2002, el acompañamiento y apoyo a la constitución de barrios en los territorios formados por nuevos conjuntos de vivienda en Cerro Navia, Renca y Maipú.

grupos de familias participantes. Se considera la conformación de estos nuevos espacios sociales, las trayectorias de las organizaciones involucradas en el traslado y asentamiento, el origen de las familias, así como sus evaluaciones, expectativas y proyecciones.²

1.1 Villa Nueva Resbalón, Cerro Navia

[Me gustaría] que no parezca lo que parece, que cambie, que la gente aprenda a vivir, que no sea tan “ah, vives ahí, qué ordinario” [...] La gente claro que venía de campamento, pero sabemos vivir dignamente.

Este conjunto habitacional fue inaugurado en octubre de 2001, en el marco de la intervención realizada por el Programa Chile Barrio en la comuna. Se trata de un conjunto de 92 departamentos *dúplex* de alrededor de 47 metros cuadrados, que incluyó, además, como parte de un proyecto orientado a favorecer a microempresarios de la comuna, doce casas-taller de alrededor de 63 metros cuadrados, que forman el frontis del conjunto.³

Un grupo importante, 47 familias, provino del campamento El Resbalón, que por más de diez años estuvo ubicado justo enfrente de la Villa Nueva Resbalón, en la ribera sur del río Mapocho. El resto de las familias llegó por la vía del ahorro individual, y varias provenían de pequeñas aglomeraciones de viviendas precarias, formadas por entre tres a ocho familias que, para su incorporación al Programa Chile Barrio, fueron consideradas como micro-campamentos. Al igual que en el caso de los campamentos, su historia se caracteriza por la irregularidad de la ocupación de los terrenos desde un punto de vista legal, y las dificultades propias del abastecimiento de servicios y de higiene. No muy distinta es la historia de los habitantes que ingresaron individualmente al programa.

Para las familias del campamento El Resbalón, el proceso para la obtención de la vivienda tuvo diversas implicancias. En particular, significó un largo camino de organización, compromisos y negociaciones,⁴ y representó el esfuerzo de las familias que postularon de manera individual, para reunir el ahorro previo mínimo.

A un año de habitada la villa, en general las personas se sienten satisfechas por lo alcanzado. Los cambios más importantes que hacen notar se relacionan con el vivir en una casa sin humedad, con agua potable y baño; la tina y el calefón son artefactos que se valoran como un “lujo” en compa-

² La caracterización se obtuvo a través de *etnografías territoriales* realizadas durante el año 2002, que integraron información secundaria con la observación directa de los territorios, la conversación informal con sus habitantes y entrevistas en profundidad.

³ Este proyecto se incluyó como parte de un programa del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, orientado a generar condiciones para que microempresarios pudieran acceder a una vivienda que incorporara un espacio para la realización de su actividad productiva.

⁴ En el marco de la operación del Programa Chile Barrio en la comuna, las personas del campamento debieron participar en distintos programas de desarrollo comunitario, capacitación y formación para el trabajo, talleres de liderazgo y actividades recreativas diversas.

ración con las condiciones previas. Los temas más complejos que se mencionan desde un comienzo, tienen que ver con los espacios reducidos y el consiguiente hacinamiento en que viven muchas familias.

La principal dificultad que tuvo la villa desde su formación fue el establecimiento de rígidas fronteras entre los grupos que la conforman. A pesar de que se trata de un conjunto pequeño, las familias están separadas por sus diferentes dinámicas sociales, hábitos y formas de ocupar los espacios. Por una parte, están las familias provenientes del campamento, que pasaron por un proceso de trabajo socio-comunitario previo, lo que se refleja en la nueva villa en iniciativas que surgen de este sector por mejorar los espacios y las relaciones humanas, y realizar actividades comunitarias, celebraciones colectivas y acciones solidarias. Por otra parte, están las familias de los “microcampamentos” y las familias que habitan las viviendas-taller, de un valor superior a las del resto de la población, y a las que se tuvo acceso a través de un proceso especial. Esto se traduce en una marcada diferenciación social y división en el conjunto. Así, al poco tiempo se fue conformando un mapa social en que se distinguían claramente “los de adelante” (vivienda taller), “los del campamento”, y “los del fondo” (microcampamentos).

1.2 Villa Nueva California, Cerro Navia

Mi pieza y la cocina es lo que más me gusta de mi casa, porque no te puedo decir el living, porque es muy chiquitito [...] uno tiene que tener todas sus cositas amontonadas.

125

Esta villa fue inaugurada en conjunto con Nueva Resbalón en octubre de 2001, también en el marco del Programa Chile Barrio ejecutado en la comuna. Se trata de un pequeño conjunto de 48 departamentos *dúplex* de alrededor de 47 metros cuadrados a los que llegaron a vivir 18 familias erradicadas del campamento Los Conquistadores, y 30 familias provenientes de micro-campamentos de la misma comuna o en situación de precariedad habitacional, que fueron incorporadas al Programa.

Las principales satisfacciones que destacan por la llegada al nuevo barrio tienen que ver con el hecho de haber alcanzado la meta de obtener una vivienda, como resultado de un recorrido de movilidad social y lucha por superar la situación de pobreza. Valorán la nueva independencia adquirida y la tranquilidad que otorga el goce de las nuevas viviendas; también el cambio en la calidad de vida que produce “salir de la mugre” y disfrutar de nuevos bienes, como fue para muchos el baño o una ventana, en algunos casos esperados por más de veinte años.

Al poco tiempo de estar instaladas en los departamentos, las personas se sentían felices, y ello a pesar de que algunos sintieron desilusión por su reducido tamaño. Valorán por sobre todo los aspectos positivos de los departamentos: las terminaciones, el calefón, la tina, los balcones. Si bien hubo problemas con la construcción de los departamentos, ellos no afectaron sustantivamente la satisfacción con las viviendas.

Respecto a las relaciones de vecindad que se han formado al interior de la villa, después de un año de llegadas las personas se declaran satisfechas con sus nuevos vecinos, a pesar de ciertos temores que habrían existido en un principio en relación con la convivencia. Valoran la unidad al interior de la villa, sobre todo por las actividades que desde un comienzo se fueron realizando en el conjunto y las relaciones de cooperación, confianza y ayuda mutua.

Para muchas familias, el nuevo departamento es la vivienda definitiva, donde van a pasar la vejez, y el legado que podrán dejar a sus hijos. A pesar de que, sobre todo para familias más numerosas, la vivienda no cumple con todas sus expectativas, se considera difícil conseguir movilidad habitacional. La gente se proyecta viviendo en la villa, lo que, junto a la felicidad de haber logrado la meta de la vivienda propia, genera un fuerte deseo de que se mantenga una buena vida en común y se desarrollen acciones de mejoramiento. Las imágenes que existen en cuanto al futuro están marcadas por el entusiasmo de las cosas que se han hecho y que han resultado: se espera que mejoren aún más el entorno y la convivencia, pero también existe el temor de que el sueño acabe: que se estropee el conjunto, las viviendas, y las relaciones entre los vecinos.

1.3 Villa Carlos V, Maipú

126

La vida en el campamento era más bonita que aquí, más linda; sería por que estábamos más juntos y nos veíamos todo el día, era más entretenido [...] Las mujeres luchaban por una sola causa y, si algo pasaba, todas estaban unidas, y aquí no; aquí cada uno vive su vida, les importa un comino cómo viva el vecino de abajo.

Este conjunto habitacional se ubica en la periferia de la comuna de Maipú, y limita con el camino que lleva a Melipilla, zona urbano-rural. Fue entregado a sus habitantes en noviembre de 1999, y se encuentra dividido en dos sectores: San Arturo, con 408 viviendas; y San José, de 300 viviendas. Está conformado por cerca de 90 blocks de departamentos de una superficie aproximada de 43 metros cuadrados, que fueron entregados prácticamente sin terminaciones. Las familias asignadas con vivienda en este lugar provienen de la misma comuna de Maipú, y de otras como Cerro Navia y Estación Central. Gran parte de ellas obtuvieron la vivienda a través del Programa Chile Barrio, mientras otras lo hicieron a través del acceso individual a crédito habitacional o de la Reserva Ministerial, según la cual el secretario regional ministerial de la Vivienda tiene las atribuciones para “entregar” una casa habitación a una familia (se supone de extrema pobreza).

Las viviendas han mostrado graves problemas en su construcción. Los muros no han resistido las lluvias, y los esfuerzos realizados en orden a reparar las viviendas han sido insuficientes para solucionar los problemas estructurales que ellas presentan.

Por otra parte, a pesar de llevar más de tres años de formación, existen débiles lazos de cohesión al interior de la villa. Se advierten fronteras en-

tre los grupos de distintos orígenes, dificultades para la interacción y para la participación comunitaria. Sin embargo, pese a esta identidad segmentada, la villa se autodefine como conjunto frente a los conflictos que han marcado su relación con el entorno y con las instituciones involucradas, principalmente el Municipio y el Servicio de Vivienda y Urbanismo (Serviu). En efecto, aduciendo sus fallas constructivas la villa no ha sido recepcionada por la Municipalidad de Maipú, cuyas autoridades se mostraron reticentes desde un comienzo a la construcción del conjunto y a establecer diálogos con sus habitantes. Funcionarios municipales observan que estas villas perjudican la calidad de vida en una comuna cuya identidad se está constituyendo en torno a una clase media emergente. En la Municipalidad no hay mapas, muchos funcionarios ignoran la existencia de la villa, o no saben cómo llegar a ella. A este escenario se suma que la empresa que construyó los departamentos dejó de existir por quiebra financiera.

Por otro lado, en los pobladores existe gran preocupación y frustración respecto de la relación entre la calidad de las viviendas y el costo que está teniendo para ellos responder a los pagos de dividendos. Objetivamente, la calidad de las viviendas ha resultado ser muy deficiente, y el costo efectivo muy superior al valor real de los departamentos.

Hay evidentes signos de inseguridad en la comunidad. La no pertenencia a la comuna, la imposibilidad de formar parte de ella como ciudadanos validados por el Municipio, el no contar con sus títulos de dominio sobre la propiedad, se convierten en temas que tensionan las relaciones de la villa, tanto hacia fuera como al interior del propio conjunto.

127

1.4 Villa Tucapel Jiménez II, Renca

Cuando nos vinimos, eso fue denigrante [...] Pucha, yo dije, al extremo que tiene que llegar la gente pobre por tener su casa, o tiene que pasar una cosa fuerte para que te digan: “¡ya, saben, se pueden ir!” Para todo aquí, en esta política chilena, encuentro yo que tiene que pasar algo grave para que pongan una solución.

Este conjunto se ubica al poniente de la comuna. Formado por 876 viviendas de departamentos de entre 43 y 48 metros cuadrados, comenzó a ser habitado en junio de 2003, fecha en que llegaron las primeras familias de los campamentos Apóstol Santiago y El Cerro, de la comuna de Renca, en medio de un operativo de emergencia realizado debido a fuertes lluvias, que estaban amenazando la seguridad de esos asentamientos. Posteriormente se establecieron en la población familias de comunas como Recoleta, Pudahuel y Cerro Navia, de manera individual u organizadas en comités, y parte del campamento El Castillo, de Pudahuel, también a través del Programa Chile Barrio.

La instalación de las familias en este lugar estuvo marcada fuertemente por el traslado de emergencia que se realizó de los campamentos, efectuado sin un plan previo ni adecuado control, y que tuvo consecuencias

como la pérdida de bienes materiales, la rápida destrucción de los campamentos y la entrega de las viviendas sin ceremonial previo. Como consecuencia, entre las personas ha quedado la sensación de haber sido “arrojados” a su nueva situación.

Los problemas más recurrentes planteados en un comienzo por los vecinos se referían a la utilización de los espacios comunes. Por ejemplo, se mencionaron los temas de la basura y el de la sobrepoblación de perros. También existe una preocupación generalizada respecto al tamaño de la vivienda, que no responde a las expectativas que tenían las familias. Si bien se la valora como un lugar adecuado y satisfactorio, al momento de proyectarse en un futuro aparece un manifiesto interés por cambiarse a un lugar que ofrezca más espacio interior y también un entorno que permita un mejor desarrollo para sus hijos.

En cuanto a las relaciones entre los vecinos, quienes llegaron por la vía del Programa Chile Barrio señalan que han sufrido grandes cambios en relación con su experiencia anterior. Mientras en los campamentos las relaciones estaban enmarcadas por lazos de confianza y cooperación, en el barrio actual las relaciones con los nuevos vecinos han sido difíciles. En general, los vecinos del sector definen la relación con sus pares como “distante”.

2 El diagnóstico compartido: la evaluación de los “con techo”

Fue el día más hermoso de mi vida; fue como un sueño que lo veía a veces muy lejano, porque en realidad tener una casa cuesta. Hay muchas cosas que dejar [...] dejar de comer, si es posible, para poder reunir lo que en ese entonces nos pedían. (Villa San Arturo)

En conjunto con las organizaciones, se desarrolló y validó un diagnóstico de la situación de cada villa. La sistematización de este trabajo ha permitido detectar varias situaciones problemáticas que son comunes a estos territorios.

En la perspectiva de los pobladores, el cambio a una nueva vivienda les abre una experiencia inédita, y ello en distintos términos. Quienes vivieron en campamentos destacan el cambio que significa pasar de vivir como “ilegales” a tener lo propio, y las implicancias que ello tiene más allá de la mejoría concreta de la habitación: se vinculan con aspectos personales fundamentales, como el tener una dirección que mostrar, y con su reconocimiento como sujetos de derecho y receptores de oportunidades, que les abre la posibilidad objetiva de ser parte de una sociedad. No muy distinta es la situación de quienes no provienen de campamento, ya que muchas familias cargan con largas historias de vivir allegados, o en condiciones de mucha precariedad e inestabilidad.

Sin embargo, el camino recorrido para obtener la vivienda no parece terminar con la entrega de ella. Queda, por un lado, el tema del pago de

los dividendos y las dificultades que ello implica para las familias, que siguen manteniendo muy bajos sus niveles de ingreso, y muchas dudas asociadas a las consecuencias de la morosidad.

En términos generales, es indiscutible que entre las familias habitantes de las nuevas villas persisten graves problemas asociados a la pobreza y exclusión. Si bien la vivienda mejora la calidad de vida de las personas, los deseos de superación de la pobreza se topan con la evidencia de una realidad que, contra las expectativas de la gente, no propicia procesos de movilidad social. Los ingresos siguen siendo los mismos, las deudas y los gastos mayores, el barrio continúa igual o peor, el espacio de la familia se ha hecho más restringido; la urgencia de la sobrevivencia sigue siendo tanto o más central que antes en la vida de las familias.

Por otro lado, sobre todo en los casos en que se han construido grandes y numerosos conjuntos de viviendas sociales, surgen problemas relacionados con los déficit en equipamiento y servicios sociales de salud y educación que ofrece la comuna que los recibe. Estas deficiencias vienen a agravar aún más los problemas sociales de las familias más pobres.

La situación de empleo sigue siendo precaria y dificulta los pagos de dividendos, de servicios, e incluso la sobrevivencia básica. Además, de acuerdo con los parámetros de medición de la pobreza que aplica la política social chilena, al tener una vivienda muchas familias ascienden de rango socioeconómico, de manera que pierden subsidios o la posibilidad de acceder a otros beneficios sociales dirigidos a los más pobres. Sobre todo para quienes provienen de campamento, se trata de un cambio difícil de administrar, como también difícil les es comprender que ahora deben responder económicamente por servicios por los que antes no pagaban.

En cuanto a la convivencia entre los vecinos, la integración social se dificulta cuando la población es más numerosa y heterogénea que en los antiguos sitios. Incluso al interior de un conjunto pequeño, como es Nueva Resbalón, se crean barreras divisorias muy marcadas. En efecto, chocan muchas veces las formas de vida de los distintos grupos; y al interior de los mismos, el compartir un espacio reducido es causa de conflictos, sobre todo en lo que respecta al uso y cuidado de los espacios comunes.

Con todo, con el transcurrir del tiempo los vecinos se van conociendo y disminuye la desconfianza hacia los otros, característica de los comienzos. Varios señalaron su inicial temor de no saber con quiénes tendrían que compartir; sin embargo, después estos temores se disipan, sobre todo a partir de la participación en actividades comunitarias y de compartir en espacios públicos: “salir del metro cuadrado”. Aun así, se señala que la participación, la unión de los vecinos en acciones concretas, es difícil; de hecho, son varios los casos en que las personas, incluso ex dirigentes, optan por un proyecto familiar individual que excluye la participación social.

Los procesos de organización y de reorganización que hemos acompañado en estos nuevos conjuntos habitacionales evidencian diversas dificultades. Han sido muy complejos, han requerido tiempo y esfuerzos de reconocimiento de los nuevos vecinos, y de adaptación al cambio y a las

exigencias que les propone el nuevo contexto. Los conflictos entre sectores en una misma villa, el temprano levantamiento de fronteras internas, las desconfianzas entre grupos y entre los vecinos que no se conocen, dificultan la organización. Existe escaso interés por participar, surgen liderazgos personalistas, se arman organizaciones no representativas y con escaso apoyo de la comunidad. La falta de representatividad de los dirigentes, los estilos autoritarios de liderazgo y la falta de control de los recursos generan crisis en las organizaciones y debilitan aún más la participación y la precaria integración de los habitantes.

A lo anterior se suman otros rasgos que complejizan las posibilidades de integración y superación de la pobreza de las personas y familias. Entre los que hemos identificado, podemos mencionar los siguientes:

- *Los conjuntos ocupan un lugar marginal en la ciudad y en las propias comunas.* Esto se traduce a corto plazo en claras tendencias a la estigmatización de los territorios y de sus habitantes. De esta manera, las “nuevas villas” son expresión de un proceso más general de segregación urbana y construcción de fronteras en la ciudad, que contribuye a la reproducción de las desigualdades en la sociedad.
- *Abandono por parte del Estado y redes asistenciales.* Con la obtención de la vivienda, muchos subsidios asistenciales, programas y proyectos focalizados que siguen siendo necesarios, se retiran. En particular, la política de vivienda se retira, a pesar de que en cuanto a calidad, adecuación y sostenibilidad, entre otros aspectos, la vivienda social “entregada” no es una solución completa ni definitiva. La pobreza queda oculta al interior de estos conjuntos, y aun los casos de carencia más extremos no son capturados por sistemas como el Chile Solidario, y tampoco por las redes civiles que trabajan en temas de pobreza. Situaciones de hambre son vividas cotidianamente en estos lugares, al tiempo que se debilitan las redes asistenciales y solidarias que pudieran atenderlas.⁵
- *Alta conflictividad social.* La convivencia obligada de familias de distinto origen —provenientes de erradicación de campamentos, o que obtuvieron la vivienda a través de postulación individual o de programas especiales, y también venidos de distintas comunas— implica identidades encontradas, distintos *habitus* y estilos de vida que hacen de estos territorios campos de disputa y tensión. Con precarias capacidades de procesar los conflictos, a lo que se suman los estresores propios de la situación de pobreza, se dificulta aún más la construcción de vínculos sociales al interior

⁵ Esto es aún más claro en la experiencia de las familias provenientes de campamentos. Sin embargo, entre ellos, las prácticas solidarias que caracterizaron la vida en el campamento siguen activándose en momentos de crisis, de hambre y de cesantía, aunque no sabemos de las características, alcance y permanencia de estos lazos y prácticas en una nueva situación que, muy probablemente, limita estas formas de expresión más comunitarias.

de los conjuntos, generándose en ellos una tendencia a la anomia y alta conflictividad social.

- *Respuestas individuales que dificultan la participación social y la integración comunitaria.* Las familias tienden a reaccionar con desconfianza y desesperanza, a recluirse en sí mismas, a buscar soluciones individuales a sus problemas. Ello dificulta tanto las posibilidades de integración comunitaria como la convocatoria de los líderes y dirigentes a la participación y acción colectiva.
- *Viviendas que se deterioran rápidamente.* Las viviendas acusan deficiencias en su construcción e instalaciones, muchas veces con origen en problemas estructurales y de materiales, que a las familias les resultan difíciles de reparar y respecto de los cuales muy pocas veces han logrado éxito al negociar con el Serviu, Municipio y empresas constructoras para hacer valer la garantía de los departamentos.⁶
- *Deterioro de los conjuntos y vecindarios.* Los espacios comunes están expuestos a un rápido deterioro físico y social. Mientras la Ley de Copropiedad señala que los espacios fuera de las viviendas son responsabilidad de todos, no hay en la comunidad quien se haga responsable de su mantenimiento y administración, ni recursos para ello. Junto a las dificultades de organización, la desconfianza, la estigmatización y la opacidad de las relaciones en el nuevo entorno, esto se traduce finalmente en espacios abandonados, y de alta inseguridad y temor para sus habitantes.
- *Personalismo y autoritarismo en los espacios de organización formal.* Con respecto a las posibilidades de organización de la comunidad, los espacios formales existentes —juntas de vecinos, comités de adelanto, de administración, entre otros— tienden a ser ocupados por líderes autoritarios, con alto nivel de oportunismo, motivaciones individualistas y un estilo de gestión personalista. Esto tiende a ser reforzado por las prácticas en los municipios y sus funcionarios, y por los modelos predominantes de relación con la comunidad en el campo de la política y gestión pública.
- *Estigmatización.* En relación con los aspectos identitarios asociados al habitar en estos conjuntos, se reconoce una tendencia a su estigmatización, la que los vecinos tratan —muchas veces en vano— de revertir. Poniendo estos nuevos barrios en el contexto urbano más amplio, ellos siguen siendo marginales en la ciudad, habiendo quedado relegados y transformados en verdaderos guetos o lunares de los cuales es difícil salir, sobre todo para las mujeres, los jóvenes y los niños. De este modo, la pobreza material aquí confluye

⁶ En los cuatro conjuntos se han debido hacer reparaciones. Los casos de Carlos V y de Nueva Resbalón son ejemplares, ya que se debieron efectuar negociaciones y medidas de presión para la reparación de las viviendas, recurriendo a medios de comunicación, protestas, tomas de calles.

Síntesis preparada por los dirigentes

ÁREA	LO POSITIVO	PROBLEMAS
Vivienda	Son de material sólido Están equipadas Las entregan con buenas terminaciones, aunque no en todos los casos	Deudas de dividendos Deudas de servicios básicos Problemas de diseño y construcción Problemas con instalaciones eléctricas Problemas de filtraciones y cañerías Las viviendas se hacen pequeñas para familias numerosas
Situación socio-económica	Cambio en la calidad de vida	Cesantía Baja escolaridad Falta de calificación laboral Falta de acceso al trabajo para quienes están calificados Déficit de servicios de salud pública en nuestras comunas Déficit de servicios de educación pública en nuestras comunas
Barrio y espacios públicos	No hay mayores problemas de locomoción: paraderos de micros están cerca (para algunos) Se han hecho parques en lugar de basurales Blocks no están tan juntos y se puede aprovechar espacios comunes	Falta de áreas verdes y de espacios de encuentro y recreación Deterioro de espacios comunes Problemas de mantenimiento de sedes comunitarias Falta de iluminación en espacios comunes Temor e inseguridad: drogas, violencia, alcohol Problemas ambientales: basura, perros vagos, parásitos, desagües, sitios eriazos, contaminación acústica
Vida comunitaria y organización	Con el tiempo se va ganando confianza entre los vecinos Procesos y logros de las organizaciones Alianzas con otras organizaciones Contactos con instituciones	Débiles lazos entre vecinos División entre grupos de distintas procedencias Problemas de convivencia: desunión, conflictos, desconfianza, violencia Conflictos con relación al uso y cuidado de espacios comunes Ley de copropiedad: "No está hecha para nosotros" Falta de compromiso de los dirigentes Escasa participación de la comunidad en instancias de organización Organizaciones de un mismo territorio trabajan en forma paralela y sin coordinación Débil organización Liderazgos personalistas Municipios no reconocen a todas las organizaciones Necesidad de afianzar relación con organizaciones e instituciones del barrio y de la comuna

con una evidente desintegración social de sus habitantes, que al parecer se acentúa con el temor a que se agraven las condiciones de degradación, deterioro físico y desintegración social de las villas.

En distintas instancias de reunión y encuentros con líderes y dirigentes comunitarios se fue validando este diagnóstico compartido, y se llegó también a una síntesis común entre los líderes comunitarios de villas con que hemos trabajado. Esta síntesis fue presentada por los dirigentes que participaron en este proceso de trabajo a diversos actores sociales, organizaciones de base, funcionarios del sector público y ONG, en un encuentro realizado el 15 de abril de 2004.⁷

3 Apuntes para la reflexión

A partir de esta experiencia de investigación y trabajo con los pobladores es que se abre un amplio campo de problemas, tanto en la perspectiva de la investigación como de la acción social. A continuación proponemos algunas ideas en esa dirección, que tienen que ver con el marco en que se comprenden las políticas sociales para los más pobres, y con las posibles alternativas en términos de acción y enfoques sobre el problema de vivienda que hemos presentado.

133

3.1 Política social, desigualdad y modelo de desarrollo

Yo quería una casa, por el patio, por tener donde tender la ropa y todo eso, pero me ofrecieron departamentos y tuve que aceptarla, porque además llevaba años postulando, y la plata para una casa era mucha; para mí era mucho. (Villa Tucapel Jiménez II)

Los casos que hemos presentado, como muchas de las historias y experiencias que hemos conocido en la práctica, destacan por su diversidad, pero sobre todo porque culminan en un diagnóstico común: desde distintos puntos de vista, cuestionan el carácter “exitoso” de la política social aplicada, en especial cuando se trata de las familias provenientes de campamentos. En primer lugar, dicha política no aborda la relación entre pobreza y desigualdad, que por supuesto va más allá de la obtención de determinado nivel de ingresos, número de canastas básicas o una vivienda. Ello es válido en particular para una política de vivienda que no ha

⁷ Se trató del encuentro “Integración y desarrollo en nuevos conjuntos de vivienda social”, convocado, con el apoyo de SUR, por organizaciones de las villas Tucapel Jiménez II, de Renca; Nueva Resbalón, de Cerro Navia; y San Arturo, de Maipú. En él participaron organizaciones de vivienda y campamentos, profesionales de ONG e instituciones orientadas a temas de pobreza, y también profesionales del Estado, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo y de municipios.

contribuido a romper con situaciones de desigualdad, estigmatización y reproducción de la pobreza y que, al contrario, parece acentuar un patrón de exclusión social, cuyo reflejo en la ciudad es la segregación urbana.

Las condiciones que se viven en estos nuevos conjuntos se pueden comprender en función de variables estructurales —socioeconómicas y culturales— asociadas a la condición de pobreza. Sin embargo, lo particular de este caso es que los nuevos territorios donde se asientan estos conjuntos han sido creados como resultado de una intervención estatal específica. En el contexto de una ciudad que se moderniza y crece al ritmo y grado en que lo ha hecho Santiago, tales territorios no aparecen sino como espacios de exclusión, degradación, y agudización de fronteras y de tensiones sociales. En definitiva, como reflejo de la producción y reproducción de desigualdad, generada en un país que, paradójicamente, se levanta como modelo de desarrollo en el continente.

Los grupos, familias y personas que habitan en los conjuntos que analizamos son percibidos y se perciben a sí mismos como ciudadanos de segunda clase. Para ellos no hay mejores alternativas de integración ni siquiera dentro de las comunas en que se han radicado. Tampoco se sienten escuchados por el Estado, que ya dio una “solución” a su problema habitacional, y muchas veces tampoco hay acogida por parte de un municipio que “no los quiso” en su comuna. Para ellos tampoco hay educación ni salud de calidad, ni mejores oportunidades de integrarse al mercado del trabajo y la cultura.

134

A pesar de lo anterior, para muchos pobladores la cuestión sigue siendo que, a lo menos, lo ganado sea sustentable: la vivienda, la “casa propia”. Aún buscan una respuesta del Estado a las situaciones de endeudamiento, una explicación a los altos dividendos que deben cancelar, y mejores alternativas para pagar sus viviendas.⁸

3.2 Procesos de organización social

En este escenario, la experiencia muestra que la organización social es un imperativo, y a veces la única alternativa para frenar o revertir las violentas dinámicas de pobreza y exclusión que se desarrollan en la ciudad, en particular en estos nuevos territorios.

En el ámbito local / micro-local, los procesos organizados de construcción de barrio aparecen como una alternativa para romper con la tendencia a la “guetización” y aislamiento de los territorios pobres. Estos procesos suponen tanto la generación de vínculos con el entorno, incluidos actores sociales públicos y privados, como la posibilidad de construcción de una

⁸ En este marco de preocupaciones, a través de una coordinadora de deudores habitacionales se ha generado una movilización poblacional que ha involucrado a miles de pobladores de conjuntos de viviendas sociales en busca de solución a las deudas de dividendos. Sus propuestas van en dirección de negociar con el Ministerio de Vivienda el tema de las deudas y de un dividendo justo. Se han realizado movilizaciones masivas de protesta y se ha difundido como práctica el pago organizado de dividendos de 10.000 pesos.

identidad social, de una cierta “existencia social y ciudadana”, que implica el poder plantearse como un “nosotros” frente a un “otro”, sea éste el Estado, otras instituciones o la sociedad en general. Ello implica el desarrollo de capacidades en las comunidades barriales, sus líderes y organizaciones, para construir y resolver problemas y necesidades a través de acciones concretas. A partir de estas acciones es que surgen los vínculos sociales y articulaciones con el entorno, como también los principios identitarios que posibilitan construir comunidad para, de esta manera, hacer frente a los procesos de exclusión y de deterioro físico y social de estos territorios.

La situación que deben enfrentar los habitantes de estas villas es compleja en términos de constitución de barrio. Se trata de escenarios nuevos que exigen de los vecinos habilidades específicas de organización, liderazgo, administración, resolución de conflictos y gestión de acciones. Pero, en persistentes condiciones de pobreza, en espacios reducidos y con evidentes deficiencias en cuanto a diseño urbano y adecuación de los espacios, la convivencia, la organización, el mantenimiento y mejora de los espacios barriales se vuelven desafíos difíciles de abordar; y, aun así, impostergables: si no se hace nada, sin organización, estos espacios, estas nuevas villas tienden a convertirse en lugares de alta conflictividad social, sobre todo en el caso de los grandes conjuntos de viviendas.

La gran precariedad que desde todo punto de vista exhiben los conjuntos de viviendas como los que hemos conocido, hace imperioso el desarrollo de estrategias destinadas a mejorar la calidad y seguridad de esos espacios, y el logro de una convivencia más armónica entre los vecinos. En estas circunstancias, mientras, por un lado, persisten prácticas asistenciales, personalistas y clientelares en la relación con el Estado, por otro aumentan sobre las personas las demandas de organización, autogestión y resolución autónoma de los nuevos problemas que deben enfrentar. El segundo camino resulta muy difícil de seguir, sobre todo cuando existe una tendencia a la instalación de prácticas y liderazgos del primer tipo, favorecidos también por los propios municipios, programas estatales y sus funcionarios. No obstante, los procesos de integración y desarrollo suponen sujetos capaces de transformarse en actores y, por tanto, capaces de construir un proyecto identitario desde donde orientar sus acciones. La experiencia ha mostrado que el encuentro y articulación entre líderes y actores de estas nuevas villas es positivo para el desarrollo de procesos de mayor ciudadanía, en el sentido del reconocimiento, ejercicio y defensa de sus legítimos derechos. Junto con favorecer el desarrollo de un proyecto identitario a partir del reconocimiento mutuo, ofrece la posibilidad de compartir aprendizajes aplicables en contextos similares y también de proyectar acciones concertadas, ampliando las bases para la interlocución con el Estado y con la sociedad en general.

135

3.3 Derechos humanos, ciudad, ciudadanía

El problema de la vivienda social debe ser situado en el contexto de la ciudad y en relación con el tema de la ciudadanía, tanto por parte de los propios pobladores como del resto de la sociedad.

En relación con el tema de la ciudadanía, entendiéndola en términos de una ciudadanía integral, que implica que las personas puedan acceder armoniosamente a sus derechos cívicos, sociales, económicos y culturales,⁹ se trata de que las personas ocupen el lugar que les corresponde en la ciudad, y puedan participar efectivamente en las tomas de decisiones que afectan su desarrollo. Ocurre, sin embargo, que las posibilidades de participación real para incidir en los diferentes ámbitos de la vida social, de interlocución con el Estado y las decisiones públicas, son desiguales. Y son precisamente los más pobres los que están más ajenos a la definición tanto del destino de la ciudad como de su propia situación en la misma. Los esfuerzos, entonces, deben conducir a ampliar sus posibilidades de ejercer sus legítimos derechos, en la perspectiva de un desarrollo más humano, y de la construcción de una ciudad más integrada y menos desigual.

En una perspectiva de ciudad, comprendemos que el problema de vivienda de los “con techo” afecta no sólo a quienes lo sufren, sino a la ciudad como conjunto, sobre todo en la perspectiva de una mayor integración social. En este sentido, promover la construcción de una ciudad y viviendas con criterios de mayor equidad, integración y participación social, es de responsabilidad pública e involucra no sólo al Estado y sus políticas, sino también a la sociedad civil, a sus actores y organizaciones que, desde distintos ámbitos, pueden ejercer sus influencias a través de acciones que permitan una mayor incidencia en las decisiones de interés común. Ello implica ir más allá de los argumentos únicamente técnicos y económicos que se esgrimen cuando se trata de los más pobres. En esta perspectiva, proponemos trabajar por realizar una lectura del problema de la vivienda en la ciudad en clave de derechos humanos y ciudadanía, y no sólo de pobreza. En nuestro país aún no vinculamos el tema de la vivienda adecuada¹⁰ con los derechos humanos, pero en el ámbito internacional esta idea ha sido reflejada en instrumentos como la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

En esta dirección es que se puede pensar en mecanismos prácticos para que el sector público, privados y sociedad civil puedan trabajar en una perspectiva de ciudad. A nuestro juicio, para llevar adelante procesos de integración y mejoramiento en los nuevos territorios creados por los conjuntos de vivienda social, resulta clave la existencia de organización por parte de las comunidades involucradas, y también de intermediarios sociales capaces de articular los intereses y demandas de las comunidades

⁹ Informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *La democracia en América Latina: Hacia una democracia de los ciudadanos y ciudadanas* (2004).

¹⁰ Habitat International Coalition (HIC) desarrolló una herramienta de monitoreo que identifica catorce elementos constitutivos del derecho humano a la vivienda y que se desprenden de las obligaciones que los estados contrajeron al ratificar diferentes tratados internacionales y otras leyes. Estos elementos son: seguridad de tenencia, bienes y servicios, accesibilidad económica, habitabilidad, accesibilidad física, ubicación, tradiciones culturales, resguardo frente a posibles desalojos, información, capacitación, participación y libertad de expresión, realojamiento, ambiente saludable, seguridad y privacidad.

afectadas con las oportunidades y recursos del entorno, así como de enfrentar conflictos y negociaciones con otros actores sociales.

Desde la sociedad civil, las acciones debieran apuntar a apoyar la articulación de intereses y el mejoramiento de políticas y diseños de programas públicos; formación de alianzas y redes; apoyo a la organización en las comunidades; educación y capacitación en el conocimiento, ejercicio y defensa de derechos; estrategias de información, difusión y sensibilización; y también en la intervención directa, mediación o movilización ante situaciones que representen vulneraciones de derechos básicos de las personas, como el derecho a una vida digna, que implica también el derecho a una vivienda y a un espacio adecuados en la ciudad.

Capítulo 6

¿La construcción de un barrio?

Villa Nueva Resbalón, de Cerro Navia, y Villa San Arturo, de Maipú *

Teresa Cáceres Ortega
SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación

La casa propia: uno de los principales puntales de movilidad social en el imaginario de la sociedad chilena. Hay programas sociales que favorecen su obtención para los más pobres y vulnerables. Hay apoyo de organizaciones no gubernamentales. Hay negocios inmobiliarios involucrados. Hay esfuerzo de ahorro por parte de quienes buscan acceder a la casa propia en una “villa” nueva. Pero, ¿qué pasa después de obtenerla? Particularmente, ¿qué pasa en la vida de las personas más pobres cuando obtienen la primera casa propia? ¿Qué transformaciones ocurren en las relaciones familiares, vecinales, con el Estado y con el entorno en general? ¿Qué pasa con todos los actores previamente involucrados?

139

La premisa con que enfrentamos tales interrogantes es que la nueva realidad de los conjuntos de viviendas básicas genera tensiones desconocidas para las familias que llegan a habitar en ellos. Hay una ruptura de la cotidianidad. El acontecimiento “nueva casa” posiciona a las familias que acceden a la vivienda en un panorama que reorganiza los recursos con que cuentan y los pone en juego en un nuevo territorio.

Para dilucidar en estas materias, realizamos un estudio de caso en dos localidades: la Villa San Arturo, de Maipú, y la Villa Nueva Resbalón, de Cerro Navia, ambas de reciente formación y cuyos habitantes están, por tanto, en proceso de transformación de su cotidianidad, de sus relaciones y de sus proyectos familiares. Lo que nos interesaba era detectar qué elementos potencian la integración social y cuáles la dificultan, y para ello comparamos esos dos contextos opuestos: uno con “vinculaciones precarias” (Villa San Arturo) y otro con “vinculaciones saturadas” (Villa Nueva Resbalón), según se explica en la segunda sección.

* El estudio en que se basa este artículo fue financiado por el Programa CLASPO (Center for Latin American Social Policy), de la Universidad de Texas, en el período 2002-2003. Se realizó en el marco de la investigación “Historias de ciudadanía entre familias pobres urbanas: La incidencia de las políticas sociales locales” (Fundación Ford, 2002-2003), realizada por Francisca Márquez para SUR.

En ambos territorios se distinguieron las familias según sus distintas modalidades de participación en los programas de vivienda social, esto es, individual o colectiva. También se diferenció entre las familias que, en su modalidad de acceso, fueron beneficiarias de programas con algún componente participativo y democrático, y las que obtuvieron su vivienda en programas sin ese componente. ¿Por qué distinguir entre estas familias? Porque nuestra hipótesis era que el tipo de vinculación de las familias con los programas de vivienda social incide en la forma en que se insertarán en su nuevo entorno y en sus posibilidades de logro de mejores niveles de calidad de vida. Acceder a la vivienda a través de programas que incorporen la participación democrática en su gestión debería implicar una mayor facilidad para establecer vínculos ciudadanos con su entorno.

De partida, lo que hemos visto en este proceso es que las familias apuestan, de un lado, por “lo propio”, por tener un bien heredable a los hijos; y, a la vez, esperan mejorar las condiciones y la calidad de vida presente. Apuntan, en último término, a la *integración social*. Esta integración es concebida de formas muy heterogéneas, según sean las realidades específicas de los distintos miembros de la nueva “villa”. Algunos vecinos que provienen de situaciones de arrendamiento o allegamiento desearán establecer un proyecto más autónomo y, en ese sentido, ascender hacia la clase media. Otros querrán sacudirse el estigma social de “ser de campamento”, es decir, el haber habitado en condiciones infrahumanas. Pero todos buscan, de distintas formas, la integración social, en términos del derecho de pertenencia a una unidad territorial, cultural y económica.

140

El Estado, en tanto, aparece con su tarea cumplida cuando entrega las viviendas, como si “la casa propia” automáticamente otorgara a los nuevos propietarios un grado cierto de autonomía respecto de la red estatal. Pero la realidad indica que eso no ocurre. De hecho, las familias que son objeto de los programas de vivienda social siguen necesitando de los recursos públicos para la supervivencia cotidiana, y lo que se genera es más bien un vacío vincular entre los “con techo” y el Estado.

La información obtenida en el estudio de caso nos permite enfocarnos en las que constituyen nuestras interrogantes centrales: la obtención de una vivienda, en el caso de los sectores de menores recursos, ¿contribuye a construir procesos de integración social? Y, ¿qué función cumple en ello la vinculación con el Estado?

Para aproximarnos a tales cuestiones, establecimos como indicadores de integración social dos aspectos: la constitución de *barrio* y la construcción de *ciudadanía*.

¿Por qué centrarnos en *ciudadanía* y *barrio*?

Porque creemos que la instalación de las familias en los nuevos conjuntos habitacionales genera (o puede generar) transformaciones en dos ámbitos: uno, en la noción de pertenencia a un territorio, el barrio, que incide en la creación de un *nosotros* (los *vecinos*); y dos, en la noción del *derecho a pertenecer* a una unidad mayor, el Estado-Nación, lo que es fundamental para la construcción de un *ciudadano*. Ambas instancias están vinculadas con la *identidad* en tanto componente determinante en la integración so-

cial, y ambas son esenciales para el logro de autonomía y movilidad social, para la democracia real y el logro de una mejor calidad de vida.

El presente artículo busca, entonces, mostrar los procesos de vinculación de los habitantes de dos nuevos conjuntos de vivienda social tanto al interior como al exterior del nuevo territorio; procesos observables en la cotidianidad que se construye entre los nuevos actores: construcción conflictiva en que se ponen en juego el poder, la contraposición de visiones, los recursos; en suma, las diferentes objetividades y subjetividades de sus habitantes y del resto de los actores relevantes en el territorio.

1 Los procesos de transformación: ciudadanía e identidad barrial

Nuestro estudio de caso tuvo como propósito —según está dicho— indagar en las transformaciones que ocurren en las dimensiones de *ciudadanía e identidad barrial*, con la llegada de individuos, familias y grupos a los nuevos territorios que les han sido asignados por diferentes programas habitacionales. Para ello examinamos el punto de partida de todos los actores en el territorio (familias, Estado, mercado), las políticas de vivienda, los procesos de transformación de la cotidianidad, y la construcción y transformación de los vínculos sociales.

El punto de partida de la relación entre los habitantes, el Estado y otros actores en un territorio determinado, está dado por la política social de vivienda que administró su ingreso a las villas. Los diferentes programas de vivienda deberían incidir de diferente manera en la forma en que las familias se apropian de los territorios. Según las orientaciones de las políticas, los programas deberían impactar de diferente forma. Y si bien no profundizaremos en el proceso de transformación de las políticas, es importante reconocer las lógicas con las que se vincularon al Estado los nuevos habitantes de las villas.

141

1.1 Las políticas de vivienda: el punto de partida

Cualquier política social responde a un proyecto de desarrollo social y a una opción entre múltiples alternativas. También podemos pensar que cada programa social se construye tres veces: una cuando se diseña la política; otra en el proceso de implementación, es decir, en la relación entre el creador de la política y el operador del programa; y otra cuando es vivido por los sujetos e interactuada con los operadores.

Cuando se construyen los programas, hay objetivos de Estado que guían la orientación, énfasis y lógica de construcción social. Hay también un contexto de políticas y desarrollo, realidades presupuestarias, nociones éticas, valóricas e ideológicas, que en un proceso complejo decantan en una determinada decisión y no en otra.

Cuando se recibe un programa, por otro lado, el sujeto tiene experiencias acumuladas que también determinan que la intervención sea recibida

de una forma y no de otra: hay una relación social con el Estado, aprendida y heredada de generaciones anteriores o de la experiencia propia; hay un conjunto de condiciones del individuo y su grupo cercano que lo ubican en un determinado espacio social; y hay una noción de futuro real, de proyecto de vida que, en conjunto con los otros elementos, deriva en la imagen y aprovechamiento de determinados programas, para objetivos personales y familiares. La identidad de la persona beneficiaria redonda en su lectura de la política y en su utilización —o no utilización— para fines diversos, uno de los cuales puede ser el de movilidad social.

Entre las políticas sociales en general, observaremos específicamente las políticas de vivienda, por ser las de mayor relevancia en el estudio de caso.

El programa que desde 1984 se ha utilizado en Chile para la solución del déficit habitacional ha sido el Programa de Vivienda Básica, centrado en el apoyo para la obtención de una vivienda por familia. Es un programa focalizado en los sectores más pobres, definidos a partir de una noción de pobreza absoluta.¹

En 1997 se creó el Programa Chile Barrio, también focalizado en los sectores en situación de pobreza y exclusión social, pero en el cual varía la noción de pobreza respecto del anterior. Según este programa, las redes sociales potencian el ascenso social. Por tanto, no es el concepto de vivienda social el que está en la base del programa, sino el de barrio, como una unidad completa.²

142

Uno de los puntos fundamentales en el estudio de caso que acá presentamos, es observar la dinámica y la interacción de las personas que han sido parte de ambos programas, y actualmente viven en las villas creadas para satisfacer las demandas habitacionales. El objetivo es ver en acción a las personas que han sido objeto de estos dos tipos de política social —políticas que representan lógicas de participación, de ciudadanía y de habitabilidad de los espacios diferentes—, en su relación e intercambios con el resto de los actores protagónicos de las villas (Estado, sociedad civil y mercado).

En el siguiente cuadro sintetizamos las diversas modalidades de programas de acceso a la vivienda que serán revisadas.

¹ La noción oficial del Programa puede observarse en la explicación que aparece en la página web del Ministerio de Vivienda: "Estos programas se orientan a grupos familiares que vivan en condiciones de allegados o arrendatarios. A través de ellos se puede obtener una vivienda social, como en el caso de los Programas de Vivienda Básica Modalidad Serviu y Vivienda Básica para el Adulto Mayor, o un subsidio para la compra de una vivienda social a través del Programa Vivienda Básica de Libre Elección. Se obtiene: una vivienda nueva sin terminaciones, compuesta de baño, cocina, estar, comedor y uno o más dormitorios. Su tipología puede ser: pareada en 1 o 2 pisos o en edificio de departamentos y su superficie edificada fluctúa entre 38 y 42 metros cuadrados aproximadamente. Estas viviendas forman parte de un conjunto habitacional urbanizado y equipado con juegos infantiles, sede social y áreas verdes". (<http://www.minvu.cl/minvu/>)

² "El propósito de Chile Barrio es abrir oportunidades, atrayendo y coordinando recursos y capacidades técnicas mediante el apoyo de programas y servicios tanto del sector público como del sector privado, poniéndolos a disposición de los asentamientos para que sus habitantes puedan superar su condición de pobreza y exclusión social". (Íd.)

Programa de acceso a la vivienda		
Inclusión de componente participativo	Ahorro individual	Ahorro colectivo
Con participación	Programas piloto, como Casa Taller	Chile Barrio
Sin participación	Programa de Vivienda Básica, postulación individual	Programa de Vivienda Básica, postulación colectiva

Postulamos que la observación de las políticas de vivienda en su relación directa con los usuarios, y en contextos de transformación —como lo plantea este estudio de caso—, puede aportar elementos importantes en la discusión de las fórmulas aplicadas para abordar el tema de la vivienda como factor de superación de la pobreza.

1.2 La transformación de la cotidianidad

Los procesos de cambios o transformaciones bruscos, como ocurre con el paso de la vivienda precaria en campamento a la vivienda básica, desestructuran los espacios de cotidianidad: los modos de habitar los lugares privados y los comunes, las redes sociales, las relaciones con el resto de la ciudad, entre otros. Y no sólo eso: también se reordenan los imaginarios propios en relación con los proyectos vitales del grupo familiar. La necesidad de construir o adoptar nuevos códigos desde donde reorganizar la nueva realidad está presente en muchas de las familias que han logrado, tras muchos años de esfuerzo, obtener su vivienda.

Estrechamente asociado al acceso a una vivienda, comienza el proceso de constituirse, no en una sumatoria de familias, sino en un barrio: es decir, un territorio con identidad.

La dificultad de este tipo de constitución no está asociada necesariamente a la pobreza. Más bien es la pérdida de la comunidad, de una noción que metaforizamos como “rural”, y el acercamiento a una realidad “urbana” que lleva implícito el encuentro con extraños, lo que termina con la posibilidad de constituir barrio. Constituir barrio (y ciudadanía) significa la construcción de una cotidianidad de confianza, de apoyos y de redes, que en situaciones de pobreza son tan frágiles como necesarios.

El traslado de la familia desde viviendas precarias, o viviendas en las que se encuentran en calidad de allegados, a un espacio habilitado, es por cierto un cambio fuerte en términos de cotidianidad familiar y se constituye en un hito en la vida de cada uno de sus miembros. Cumplir “el sueño de la casa propia” se presenta en el imaginario de muchos chilenos y chilenas como el acontecimiento más importante en términos de la vida familiar y la trayectoria de movilidad social.

Ese cambio en la cotidianidad de las familias que estamos examinando puede repercutir de tres formas diferentes:

- En transformaciones del mundo privado Æ La constitución del espacio (lugar) y la vida cotidiana al interior de la vivienda, como espacio (ámbito) de reflexión y proyecto familiar o personal.
- En transformaciones que ocurren en la forma de percibir la integración social de las familias y la comunidad de vecinos Æ La posibilidad de formar parte de un nosotros amplio: la sociedad, la comuna, el país. Específicamente pensamos en integración cívica, económica y simbólica.
- En transformaciones en términos de la constitución de un “nosotros” comunitario, barrial, entre vecinos de la misma villa, que posibilite la interlocución desde una identidad común. Vemos un continuo posible: la constitución de barrio desde la heterogeneidad (siendo parte de una unidad diversa) o desde la homogeneidad (tomando patrones externos, o bajo la imposición de un “estilo” sobre el resto). O simplemente la no-identidad, esto es, la imposibilidad de levantar una identidad colectiva, un nosotros.

Este artículo se centra en el análisis de los dos últimos tipos de transformaciones, que aluden a la ciudadanía y al barrio como elementos de integración social.

144

2 Los territorios en transformación: Villa San Arturo y Villa Nueva Resbalón

El trabajo de campo mostró las villas San Arturo y Nueva Resbalón como polos opuestos en muchos aspectos. San Arturo conforma hoy lo que llamaremos relaciones *precarias*, en tanto los actores comunitarios aparecen dispersos, el municipio está ausente, el Serviu (Servicio de Vivienda y Urbanización) sólo en el último año apareció, la constructora que realizó la villa quebró. Hay una imagen fantasmagórica de actores que “deberían” estar y no aparecen, y otros actores que lamentan la ausencia de los primeros o que parecen no querer establecer espacios de conversación entre ellos.

Villa Nueva Resbalón, por el contrario, presenta lo que podríamos llamar relaciones *saturadas*, en que los espacios de encuentro, negociación y conflicto son muchos, y son múltiples los actores en juego con disposición para entrar en vinculación. Todos los actores son concretos y accesibles. Y, sin embargo, a pesar de esa concreción, este caso permite observar lo que ocurre cuando hay muchas condiciones favorables, tantas que pueden transformar el espacio de las prácticas en espacio de modelos. La reflexión que abre este caso es la de los límites de un espacio de negociación y la libertad de cada uno de los actores para desarrollar la propia subjetividad cuando deben cumplir roles ideales establecidos externamente.

Haciendo una comparación muy general de las comunas a partir de algunos índices, aparece que mientras el índice de desarrollo humano³ de Cerro Navia la coloca en el lugar número 135 entre 333 comunas del país, la comuna de Maipú está en el lugar número 25. Esto también se refleja en el mayor porcentaje de pobres en Cerro Navia (23,95) en comparación con el de Maipú (7,45), según mediciones de la encuesta Casen.⁴ Hablamos, además, de dos comunas cuyas municipalidades han tenido estrategias muy diferentes frente a estas villas. Así, mientras las autoridades de Cerro Navia siguen estableciendo vínculos con sus “vecinos” —los que, de hecho, han sido vecinos desde antes de iniciar su vida en la Villa Nueva Resbalón, pues ya residían en la comuna—, las autoridades de Maipú se han mostrado reticentes, primero a la construcción de la villa, y hoy, luego de tres años, a establecer diálogos con sus habitantes, por problemas de recepción de la villa con el Serviu. Nuestra hipótesis al respecto es que cierto perfil de Maipú como comuna de clase media aparece amenazado ante los ojos de algunos funcionarios municipales, por la llegada de villas de vivienda básica a sus territorios.

La historia de cada villa gira en torno a uno de los ejes articuladores de identidad e integración social que definimos al comienzo. Así, los actores del territorio Nueva Resbalón orientan sus prácticas de acuerdo al conflicto del “nosotros”, es decir, vecinos en la empresa de constituir barrio. En San Arturo, en tanto, orientan la acción y discurso de acuerdo a la necesidad de pertenecer a una unidad superior, en este caso, la comuna, concretando así espacios mínimos de ciudadanía.

Ocurre, sin embargo, que estas tendencias —a constituir barrio y a constituir espacio de ciudadanía— no tienen su punto de partida en la llegada a las villas, sino que tienen su raíz en las distintas historias y experiencias que se concretan en la llegada a las villas. Así la “casa propia” es el “final feliz” de una historia, pero su continuación tiene y retoma todo el proceso previo de postulación, para releerlo desde la experiencia que significa vivir con nueva gente, con nuevos estatus, con nuevas exigencias y necesidades en nuevos territorios.

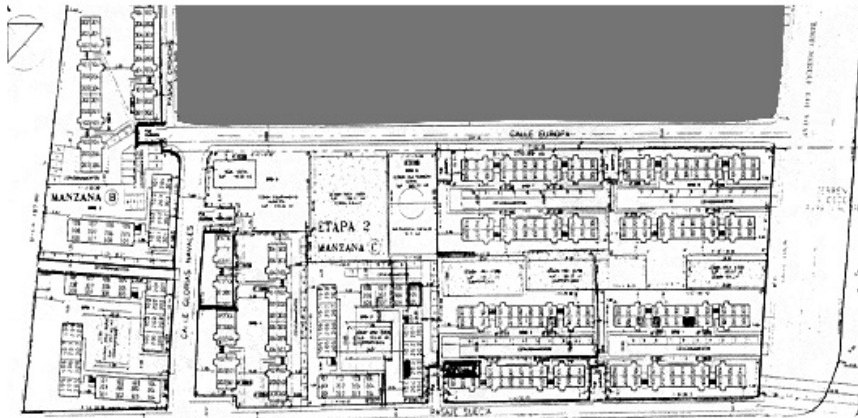
³ Índice de Desarrollo Humano (IDH): Nivel de desarrollo que puede lograr una persona en la comuna, respecto al país (informado por el PNUD). El IDH es una combinación de un ranking de desarrollo humano, desarrollo educacional, desarrollo en salud, e ingresos. Con los valores de este índice, es posible ordenar las comunas entre 1 (la de mayor IDH), y así sucesivamente hasta 333 (la de menor IDH).

⁴ La Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (Casen) es uno de los instrumentos con que cuenta el Ministerio de Planificación y Cooperación (Mideplan) para elaborar los diagnósticos de la realidad socioeconómica del país y evaluar los programas sociales, así como los resultados alcanzados por éstos (<http://www.mideplan.cl/publico/seccion.php?secid=4>). El índice de pobreza Casen remite al porcentaje de población que vive en condiciones de pobreza, incluidos indigentes y pobres no indigentes. Se considera en situación de “indigente” a aquellos hogares que, aun cuando destinaran todos sus ingresos a la satisfacción de las necesidades alimentarias de sus integrantes, no lograrían satisfacerlas adecuadamente. Y se considera en condición de “pobre” a aquellos hogares cuyos ingresos son insuficientes para satisfacer las necesidades básicas, alimentarias y no alimentarias, de sus miembros. (Definición de Mideplan.)

2.1 Villa San Arturo

La Villa San Arturo se encuentra en la periferia de la comuna de Maipú y está limitada, al oriente, por un camino que lleva a Melipilla, zona urbano-rural, además de una línea de ferrocarril en desuso; al sur, por un canal que la separa de una villa de clase media; al poniente, por un colegio con amplios terrenos y por la Villa San José. Sólo por el lado norte tiene comunicación directa y sin obstáculos con el resto de la comuna. El límite con la Villa San José es el equipamiento comunitario duplicado: la mitad para cada villa. Ambas son espejo la una de la otra. Creadas al mismo tiempo, con el mismo tipo de construcción, algunos entrevistados se preguntan por qué no son una sola gran villa (El conjunto Carlos V).

146



La Villa San Arturo



Los bloques de departamentos vistos desde la plaza central

2.1.1 *Quiénes son los habitantes de la Villa San Arturo*

El acceso a la vivienda en la Villa San Arturo se hizo por tres vías: dos programas sociales (el Programa de Subsidio Básico a la Vivienda en su modalidad colectiva e individual, y el Programa Chile Barrio), y lo que se conoce como la “reserva ministerial” (una cantidad limitada de cupos, de discreción del Ministerio de Vivienda y Urbanismo). Algunas de las personas fueron trasladadas tanto desde la misma comuna como de otras.

Para dar cuenta de los discursos de la comunidad, conversamos con dos grupos de personas: uno integrado por quienes postularon colectivamente a través de Chile Barrio y del Subsidio Básico, y otro por los que postularon individualmente y los que obtuvieron la vivienda a través de la reserva ministerial. Las dos conversaciones, trianguladas con las observaciones y las entrevistas individuales, nos permiten distinguir a los grupos e individuos de acuerdo a su vinculación previa con el Estado.

Vecinos de postulaciones colectivas

En las nuevas viviendas, los aspectos que más aprecian sus propietarios es la existencia de servicios higiénicos, y la posibilidad de heredar algo concreto a los hijos. El discurso de estas familias a veces expresa una noción de conformidad y agrado, pero en la mayoría de las oportunidades habla de molestia y evoca el pasado. A nuestro juicio, ello tiene que ver con el cambio en estilos de vida que significó la llegada a la nueva villa; cambios de estilo que implican pérdidas, sobre todo en la noción de comunidad, y que requieren adaptaciones que muchas veces no aportan mayor beneficio.

¿Qué significa ese cambio profundo? Hay un agudo malestar por lo que podríamos interpretar como la desilusión con la nueva vivienda y villa. En muchos casos, el agobio de los pagos mensuales, el espacio pequeño, los sueldos bajos, el corte de los subsidios a los que antes tenían acceso, llevan a los vecinos a una crítica muy fuerte, una queja que abarca al Estado central, al municipio, a los vecinos, y a los peligros sociales modernos: principalmente la delincuencia en sus diversas formas. Además, está la desconfianza comunitaria que se manifiesta en el continuo rumor entre vecinos. El lugar de “antes” es recordado como aquel en que existían lazos fuertes, amistad, actividades en las calles, ‘completadas’, solidaridad entre vecinos. El lugar de “ahora” no se ha constituido aún en un lugar de confianza: la droga, la desunión, aparecen mencionadas inmediatamente. Pese a ello, parece ser que quienes postulan colectivamente tienen mayor apropiación del espacio público que quienes lo hacen individualmente.

Un aspecto central en el malestar de los habitantes de la nueva villa es la imposibilidad de optar a subsidios, por el hecho de haberse convertido en propietarios. Ello es juzgado como una grave injusticia, debido a que, en la práctica, no ha disminuido su pobreza. Al contrario, según narran, han perdido sus redes, viven en una comuna más cara, tienen espacios más pequeños y, en muchos casos, más precarios.

En las familias que obtuvieron su vivienda a través del Programa Chile Barrio, específicamente las que venían del campamento El Arenal, en Ce-

rro Navia, encontramos una práctica organizativa importante, ejemplificada en la recolección de fondos y en demandas al Estado por mejoramiento en las condiciones de vida de la comunidad. La organización de estas familias se potenció con la incorporación del campamento al Programa Chile Barrio. Contaron con apresto ciudadano, habilitación para manejar la comunicación entre vecinos, talleres sobre la forma de habitar los nuevos hogares.

La queja al Estado por la falta de subsidios se agrava en estos casos específicos, pues las familias consideran la desaparición del Programa Chile Barrio y de los elementos de apoyo de éste, una vez llegados a la Villa San Arturo, como un “ser dejados de lado” por el Estado.

Hubo otras familias que obtuvieron su vivienda por la vía del Comité de Allegados. Y si bien su postulación también fue colectiva, los relatos dan cuenta de mayor desorganización que en el caso de Chile Barrio. Varios mencionan una postulación estratégica para obtener rápidamente la vivienda, sin intención de vinculación con el comité.

Es en estos últimos casos que se advierte en los residentes la certeza de ascenso social con la llegada a las villas. Las viviendas de origen eran muy inferiores, o la vida que habían llevado estaba tan plagada de inseguridades, que el hecho de descansar en lo propio les produce una sensación de bienestar, algo que no puede sino mejorar la calidad de vida, pese a todos los elementos de juicio negativo compartidos con los otros grupos de personas.

148

Postulación individual

Las familias que postularon individualmente están más cerca de la clase media, tanto en términos de aspiraciones como, en algunos casos, de ingresos. Por otro lado, son la minoría en esta villa. En su discurso se evidencia recelo hacia quienes vienen de comités, particularmente hacia los provenientes de campamentos, por las “malas costumbres” que traerían a la villa, aunque en último término esto no es un elemento fundamental en sus planteamientos.

Las postulaciones de este grupo responden al proyecto familiar y no a componentes comunitarios: ahorrar, privarse de algunos lujos, pedir algún préstamo a parientes, entre otras estrategias. Pero la mención al Estado no aparece, salvo con relación al subsidio.

A diferencia de quienes postulan colectivamente, quienes lo hacen de manera individual habitan menos el entorno de sus viviendas y mucho más la vivienda misma, puertas adentro; por lo general hablan de lazos con sólo uno o dos vecinos. También distanciándose de los primeros, para estos grupos el pago de dividendos, agua o luz, no es un tema en discusión, puesto que asumen que es parte del “contrato nueva vivienda”. Y ello independientemente de su capacidad de pago. Su principal queja se refiere a la dejación del Estado en materia de su situación en tanto pobres “con techo”. La inexistencia de subsidios, de ayudas, tan siquiera de canales de diálogo, es sentida por todos. Dicha ausencia levanta un discurso con un fuerte componente de derecho ciudadano.

Para las personas que accedieron individualmente, hasta hoy las cosas han sido muy difíciles. A tres años de su llegada, la palabra más recurrente en ellos es ‘resignación’. Pero pese a esa sensación de “aguantar lo malo que nos tocó”, todos preferirían partir de este lugar. Entre ser allegado en Recoleta y propietario en esta villa consideran preferible la primera situación, porque ella los ubicaría en una comuna más central, porque estarían entre gente de clase media, y porque muchos nuevos peligros no habrían entrado en su vida: la droga, la precariedad de las casas, los espacios reducidos, la convivencia con vecinos “de campamento”, la inseguridad y la delincuencia.

Hay una diferencia entre quienes postularon individualmente y quienes lo hicieron mediante la reserva ministerial. Estos últimos tienen discursos más innovadores, poseen redes débiles —entendidas como las redes extendidas más allá de las familiares—, y no relevan la ayuda familiar en el proceso de postulación; aluden, por el contrario, a contactos políticos, entrega sistemática de cartas en distintas instancias, entre otras modalidades.

2.1.2 *Los hitos de la Villa San Arturo*

La Villa San Arturo de Maipú comenzó a existir el 15 de diciembre de 1999. La fecha en sí es simbólica, porque implicaba pasar el Año Nuevo que daba origen al nuevo siglo en “la casa propia”. Sin embargo, la llegada al territorio es recordada de forma traumática y sigue apareciendo como un elemento fundamental en la difícil situación de la villa.

El recuerdo más feliz en que coinciden todos y todas las entrevistadas, fue el momento en que recibieron la noticia de que habían logrado el subsidio habitacional y quedaron asignados a sus departamentos en las villas. Ese instante aparece como la culminación de un proceso de años. Todas y todos recuerdan en sus relatos la celebración y la euforia consiguiente.

No obstante, el traslado a la nueva villa aparece como un recuerdo amargo.

Lo que nos pasó a nosotros fue muy frío, muy helado. Supongamos, en esa casa te van a entregar las llaves, como diciendo —perdón la palabra—, “toma, perro, ahí tenís tu jaula”. Claro, son bonitos los departamentos y todas las cosas ... pero fue muy doloroso la manera de entregarlos.

Lo lindo hubiera sido que nos entregaran con una ceremonia. Por ejemplo, aquí han habido dos incendios; yo he conversado con hartas vecinas y todas me dicen: “Pucha, Marisol, ahora que gano más plata estoy más arruinada”. Yo digo que esta población está fatal, porque jamás vino un cura a bendecir; porque en el momento de entregar tu casa siempre viene un cura a todas las villas que entregan, ¿verdad?, y te bendice la población y todo el cuento [...] Yo encuentro que a nosotros nos miraron como... un desperdicio: “¿Ustedes quieren una casa? Tomen, vivan y arréglenlas como puedan”.

(Entrevista grupal, postulación colectiva Maipú)

No hubo ceremonia de inauguración de la villa, ni de entrega de las viviendas, lo que reafirmó a los vecinos en una noción de extraña ilegalidad.

Este inicio accidentado en la Villa San Arturo, más que el fin de la etapa previa, marcó el comienzo de una vida muy insegura en los nuevos territorios. Muchos rumores surgieron desde el momento mismo de llegar a la villa: que la ocupación de las casas era ilegal; que el Serviu, o la constructora de la villa —que quebró—, estaría en litigio con una multitienda por la propiedad del terreno.

Durante el segundo y parte del tercer año acontecieron hechos puntuales que hicieron resentirse la convivencia entre los pobladores de la villa y el municipio. Uno de ellos fue el retiro de la feria libre que existía en el límite entre las villas San José y San Arturo. Una de las principales quejas de los vecinos es el alto precio de la alimentación en el comercio de la comuna. Se ven así privados de una instancia que, además, por su ubicación estratégica al centro de la Villa Carlos V, en la calle principal, podría haber contribuido a fortalecer y dar vida a la sociabilidad entre las personas, en las actividades cotidianas. Incidentes relacionados con un canal que limita la villa y que es foco infeccioso, también han derivado en disputas entre pobladores y municipio.

Estos hechos son percibidos por los vecinos como el desprecio y la exclusión de la autoridad, tanto nacional como municipal, hacia ellos. Los y las entrevistadas grafican en estos recuerdos el desprecio del que se sienten objeto por pertenecer a una ciudadanía de segunda clase que se expresa en el resultado de todas las acciones que emprenden como villa. No existen elementos para una negociación exitosa.

La Junta de Vecinos, primera organización establecida en la villa, entre tanto, logró establecer con el municipio una relación cercana e informal; consigue recursos escasos, pero no logra formalizar el vínculo debido a la situación de irregularidad de la villa. Con el Estado central la relación es de conflicto frontal, debido a que se lo califica de principal responsable de la no recepción de la villa, del cobro excesivo de dividendos y del mal estado de los departamentos. La relación de la Junta de Vecinos en la villa es muy fuerte con algunos habitantes provenientes de comités de adelanto y muy tensa con otros habitantes, particularmente de postulación individual.

A mediados del tercer año, se exteriorizó un malestar sentido por la mayoría de los pobladores: el dinero que deben pagar por sus viviendas es excesivo. Se gestó así una manifestación que no se vio privada de rencillas internas entre los grupos existentes, principalmente la directiva y un grupo de mujeres de vivienda con acceso individual.⁵

Paralelamente, ese mismo grupo de mujeres estaba concretando la idea de formar un Centro de Madres, que sacó personalidad jurídica bajo el

⁵ El tipo de acceso es relevante, porque gran parte de los conflictos y recriminaciones de que son objeto por parte de otras organizaciones tienen un componente en una supuesta diferenciación social.

nombre de “Centro de Madres Mujeres del Futuro”. Muchos de los intereses puestos en este centro de madres remiten a la preocupación por la gestión y control del territorio, espacio que, según ellas, el dirigente de la Junta de Vecinos ha dejado de lado.

Estas dos organizaciones son las que han tenido mayor actividad en el tercer año, pese a que en las entrevistas se nombran varias más que han desaparecido. El Centro de Madres genera un tipo de relación casi opuesta a la que genera la Junta de Vecinos. Logran establecer canales formales de comunicación con la municipalidad. Tienen una visión muy crítica del tipo de relación que establece el municipio con la villa porque no le presta servicios, pero esperan, estratégicamente, recibir recursos de él. Comparten con la Junta de Vecinos la visión crítica del Serviu, pero su práctica, y el principal punto de conflicto con la misma Junta, es al interior del barrio. Quieren una dirigencia que se ocupe también de los problemas internos de la villa. Buscan difundir actividades al interior de la villa y creemos que son el núcleo que centra su acción en la constitución de barrio, aún sin resultados a la vista.

Observamos, además, la inseguridad de la comunidad, ante la perspectiva de ser expulsados de la villa. La no pertenencia a la comuna, la imposibilidad de formar parte como ciudadanos válidos y validados por la institucionalidad pública se convierte en uno de los temas principales en términos de convivencia hacia fuera. De hecho, esta principal preocupación desvirtúa la relación al interior de la villa, como elemento fundamental. Las familias de la Villa San Arturo no están seguras de la propiedad de sus departamentos. Por ello la posibilidad de constituir barrio aparece como un segundo paso muy posterior y no preocupa de igual manera que el reconocimiento ciudadano.

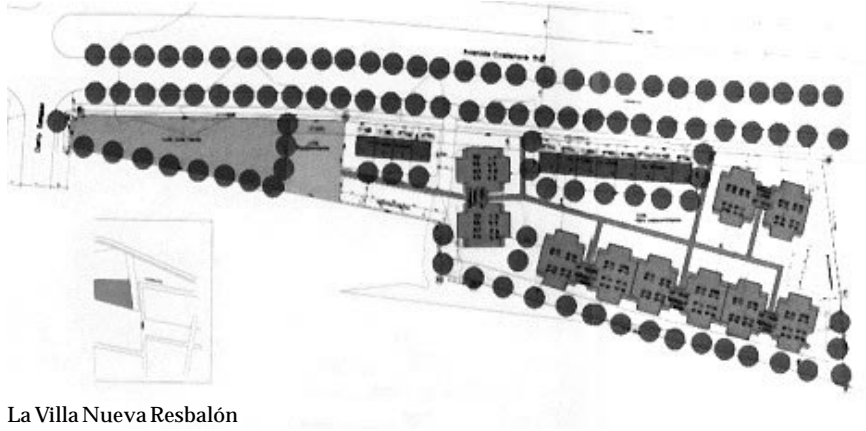
En lo subjetivo, hay una frustración generalizada que se representa en la frase de una pobladora: “Estas casas son *yeta*”. El tema del cambio traumático sin el cierre y apertura que representa la ceremonia de entrega refuerza en las familias la sensación de insatisfacción frente a la villa.

Las personas de Villa San Arturo buscan establecer una carta de ciudadanía y existencia que las saque del anonimato en que se encuentran. Está presente la imposibilidad de ser parte de algo mayor, una comuna por ejemplo; de no tener derechos en este territorio y que, por tanto, nadie tiene que cumplir deberes (posibilidad de ciudadanía). La carta de existencia como villa no existe y eso aparece más urgente que la convivencia interna al barrio.

Tenemos entonces un territorio con historia de permanente conflicto, pero donde la “invisibilidad” de los interlocutores externos y la dificultad para consolidar vínculos llegan a constituir un proceso de ‘guetización’, donde ninguna acción logra ser desarrollada exitosamente.

Las relaciones en San Arturo son difusas. No existe un “nosotros”, las bases no aparecen identificadas con fronteras internas, es decir, no se reconocen grupos diferenciados entre la población, ni por origen ni por otras características. Tampoco se generan relaciones muy intensas con los diri-

gentes. En cambio, se añora la relación con actores que ya no existen o que se niegan a estar presentes: el municipio y la empresa constructora, entre otros.



La Villa Nueva Resbalón

152



Vista de los departamentos desde el patio central.

2.2 Villa Nueva Resbalón

La Villa Nueva Resbalón se encuentra en la comuna de Cerro Navia, frente al río Mapocho. Por el norte, la bordea la Costanera Norte, vía rápida de reciente construcción; por el poniente limita con la calle Darío Salazar; y por el sur y el oriente, con casas. Sus habitantes cuentan con una sede social, una plaza con juegos fuera de la villa y un container en el que alguna vez la gente proveniente del campamento El Resbalón fabricó velas como parte de un proyecto Fosis.

En Nueva Resbalón es recurrente en las conversaciones y discusiones entre vecinos el tema de las fronteras y la convivencia en el espacio colectivo. La distribución de las viviendas facilita una “vigilancia” o “control” de todos y cada uno de los grupos de familias sobre los otros. El diseño de la villa facilita a quien así lo desea estar constantemente pendiente del grito, del conflicto, de la fiesta, de los que entran, de los que salen, del rumor y del comentario. Sin embargo, la atención puesta en el vecino no necesariamente es algo voluntario, sino que se encuentra supeditada a una convivencia sin mucha opción y que fácilmente desata expresiones de violencia. El uso (trasgresor o no) de los espacios colectivos por algunos vecinos puede fácilmente y de manera imprevista desestabilizar el frágil equilibrio logrado en estos pocos meses de convivencia. Estamos hablando de situaciones tan diversas como hacer un jardín en el patio común o arrojar ahí la basura desde un tercer piso. Ambas circunstancias por igual pueden fácilmente derivar en situaciones cargadas de violencia. Así, las dinámicas de convivencia entre los pobladores son altamente cambiantes e imprevisibles, incluso para ellos mismos.

153

2.2.1 *Quiénes son los habitantes de la Villa Nueva Resbalón*

Todas las familias que llegaron a la Villa Nueva Resbalón lo hicieron a través del Programa Chile Barrio. Sin embargo, las 92 viviendas fueron repartidas de acuerdo a distintas modalidades que se generaron en la práctica dentro del programa.

La modalidad clásica de trabajo de Chile Barrio se plasmó en la radicación de 47 familias procedentes del campamento El Resbalón, que en parte ocupaba el terreno en que se construyó la villa y que dio el nombre a la misma. Dicho campamento se organizó y transformó en un caso modelo durante este proceso de consecución de la vivienda. Muchas organizaciones, tanto públicas como privadas, participaron en su erradicación.

Por otro lado, el interés municipal —a través del Centro de Desarrollo Económico y Productivo (Cedep), que apoya a microempresarios—, junto a las gestiones de funcionarios de Chile Barrio y de algunas ONG asociadas, hizo posible la instalación de un plan piloto de construcción de casas con un espacio habilitable como taller, para doce microempresarios de la comuna.

Por último, un tercer grupo que ocupó la nueva villa fue el de los microcampamentos. La modalidad no existía dentro del programa, y se creó específicamente en Cerro Navia para dar solución habitacional a pequeños grupos de dos o tres viviendas irregulares. En una reunión realizada entre integrantes de la Secretaría Regional de Vivienda, la Municipalidad

y las ONG que acompañaron el proceso, se estableció el acuerdo para erradicar esos microcampamentos.

La convivencia, la historia, las distintas trayectorias y proyectos identitarios, han provocado durante este primer año fronteras claras entre estos grupos, diferenciados al interior de la villa según su origen: “los del frente” (provenientes del campamento El Resbalón), “los del fondo” (de microcampamentos), y “los de casa taller”. Cada uno de estos grupos es objeto y reproductor de estigmas. “Los de casa taller” son calificados como “cuicos”, como aquellas personas que tienen más; veladamente se los acusa de egoístas y explícitamente se les atribuye mirar en menos. “Los del fondo” son los peor calificados, tanto por los de casa taller como por “los del frente”, aunque por los últimos en menor medida. En ellos confluye el estigma del campamento, asociado a no saber vivir entre personas “decentes”. La suciedad, la música fuerte, entre otros, son elementos asociados a “la gente del fondo”. Por último, “los del frente” se reconocen también como gente de campamento, pero se los ve más tranquilos, callados y ordenados. Veladamente, el resto de la villa les critica la apropiación de la misma, es decir, la noción de que Nueva Resbalón fue construida para ellos. Esta noción es realmente sentida por “los del frente”.

Vecinos de postulación individual: “Los de casa taller”

Las familias de este grupo obtuvieron sus viviendas por ahorro individual, y se perciben claramente diferentes del resto de los pobladores, en especial de los provenientes de campamentos. Para los vecinos de casa taller, la experiencia de vivir en la Villa Nueva Resbalón ha estado marcada por los episodios de conflicto generados “allá atrás” (la zona de “los de campamento”, correspondiente a quienes vienen de los microcampamentos). Sostienen que “los de atrás” tienen poca educación, mal trato y suelen ser conflictivos. Esta visión se cruza también con una mirada paternalista: frente a esas familias, el deber es ayudarlas, educarlas, entregarles desde hábitos de higiene a costumbres y modos de construir sus relaciones personales.

Por otra parte, las familias que tuvieron acceso a las casas taller han estado acompañadas por el municipio con cursos de capacitación, particularmente en su rol microempresarial. La diferencia, al menos en el discurso, entre estas doce familias y el resto, es mucho más marcada que en el caso de San Arturo. Dicen estar contentos con sus casas, pero no con el sector en que les toca vivir. Resienten un Estado que los abandonó en cuanto les fueron entregadas las casas y, en ese sentido, su principal crítica es a la municipalidad, que no los acompaña en la difícil opción de ser microempresarios. La mayor parte de estas familias espera poder irse algún día de esta villa, no así de la comuna. Para ellas, la vivienda propia actual constituye un paso más en una trayectoria de movilidad social, pero no el punto de llegada.

Vecinos de postulación colectiva: “Los de campamento”

Quienes postularon colectivamente, los miembros del antiguo campamento El Resbalón, podrían ser considerados como el paradigma de suje-

tos de política social: tuvieron un apoyo sistemático y constante, tanto del Estado central como del municipio y organizaciones no gubernamentales; lograron conformar una mesa técnica con el municipio; y sus dirigentes pudieron participar de la negociación en ciertas decisiones.

El discurso de estos vecinos no tenía en un principio mayor peso en la villa. La observación de los acontecimientos que se han ido configurando en el año en que han estado en la villa, muestra que ellos poseen una experiencia internalizada que sacan a la luz no de manera permanente, sino sólo en ciertas situaciones: cuando es necesario realizar acciones solidarias, de protesta callejera, o cuando la gestión de hechos concretos ha sido abandonada por otros. Es en estas situaciones que ellos actúan; en otras, en cambio, cuando hay que exponerse públicamente a través de discursos, por ejemplo, tienden a replegarse a un espacio más íntimo. Pero ha sido justamente la experiencia en la gestión, en situaciones en la que otros abandonan responsabilidades, lo que ha llevado a que los dirigentes del ex campamento formen parte del grupo que informalmente lidera la villa, y su discurso sintoniza y forma parte del discurso de la mayor parte de la misma.

Al igual que quienes postularon colectivamente en Maipú, los integrantes de este grupo extrañan un rol subsidiario del Estado, que paulatinamente han visto alejarse. Sus conflictos están entre los de la gente de microcampamento y los de la gente de las casas taller. Por un lado, reconocen la necesidad de rearmar una convivencia “de villa”; es decir, tampoco quieren “comportamientos de campamento” cerca suyo. Así el desorden, la basura, los ruidos molestos, no entran en estos nuevos espacios. Ellos asumen, al igual que la gente de casas taller, la existencia de un espacio privado y de un espacio público, y el que ambos espacios requieren comportamientos diferentes.

Los vecinos de este grupo han sabido dejar atrás en el discurso las realidades de los campamentos, en que la diferenciación de los espacios público y privado era más difusa, y se esfuerzan por dejarla atrás en la práctica. Sin embargo, también reconocen cierta altivez de la gente de las casas taller, que se traduce en un desprecio hacia ellos. Tienen serios problemas de pago de dividendos, y la convicción de que la gente de las casas taller está en mejores condiciones económicas. La noción de “ya no ser campamento” no impide que tengan un discurso que rescata y enaltece su origen, y muestren comprensión hacia quienes están en situaciones más complicadas, con quienes se abanderan y con quienes comparten muchas veces las dificultades. Ellos sacan la voz por los que tienen menos, y por eso dan gran importancia a las acciones solidarias y de control.

Los microcampamentos: “Los del fondo”

Clasificamos aparte a quienes accedieron a la vivienda a través de esta modalidad, porque es muy difícil situarla como individual o colectiva. En primer lugar, en esta categoría entra gente muy diversa. Algunos tuvieron acceso a la vivienda por contar con redes amplias y debido a su espíritu emprendedor: buscaron los intersticios para lograr su objetivo. Otros, por

el contrario, tienen redes reducidas y muy bajas capacidades de gestionar el mejoramiento de sus vidas: a ellos el Estado “los tomó” y “los ubicó” en la nueva villa. La segunda categoría, la de quienes tienen el menor capital social asociado, es la que grafica en el imaginario de todos los que viven en la villa lo que es “ser de campamento”. Carecen de una voz activa cuando se refieren a su traslado: en sus relatos, a ellos “los sacaron” de su lugar de origen y “los pusieron” en la villa. Extrañan la libertad de acción que les permitía su anterior espacio y no entienden las exigencias de convivencia impuestas tácita o explícitamente por el resto de los vecinos.

Por el contrario, aparecen en esta categoría algunas personas con similares características a las de quienes, con creatividad y con capacidad emprendedora, tuvieron acceso a la vivienda en la Villa San Arturo a través de la reserva ministerial. Caso emblemático es el de una mujer que hoy forma parte de la directiva informal de la Villa Nueva Resbalón, pero que obtuvo su casa a través de una excepción, ya que no cuadraba en los perfiles que la política de vivienda privilegia. A lo largo de su trayectoria, ligada principalmente a colegios, ha establecido estrategias en su beneficio y en el de otros y otras, con el apoyo de una red de mujeres; busca soluciones a sus problemas no rogando, sino —como ella dice— exponiendo sus problemas “sin llorar”, respaldada por un muy alto desarrollo de la noción de sus derechos.

2.2.2 *Los hitos de la Villa Nueva Resbalón*

156

La Villa Nueva Resbalón en Cerro Navia comenzó a existir en octubre de 2001. Todas las personas que llegaron a esta villa son procedentes de la comuna y, a diferencia de lo ocurrido en Villa San Arturo, sí hubo una ceremonia de entrega de casas. No obstante, ella no tiene tanta relevancia en el recuerdo como su falta en San Arturo. Seguramente porque ocurrió. Aparece como un espacio relevante para quienes no la tuvieron y, en ese sentido, es su ausencia lo extraordinario y lo que le da tanto peso en el imaginario colectivo. La gente de las casas taller considera que el acto de inauguración estuvo centrado en las personas que venían “del frente”, es decir, del campamento El Resbalón, y no la sienten como propia. No fueron nombrados, ninguno de ellos recibió allí las llaves de sus viviendas. Aunque recuerdan la ceremonia como un episodio bonito, consideran preferible un acompañamiento constante y efectivo por parte del Estado, a un ritual con todas las autoridades presentes.

En Nueva Resbalón, fueron los comienzos de la vida en común los más difíciles de manejar. Las fiestas de “los del fondo” celebrando sus nuevas viviendas llevaron a pensar a algunos líderes de las casas taller que las diferencias serían irreconciliables. Con el tiempo, sin embargo, se han ido calmando; la sociabilidad cotidiana y algunos hitos de extrema dureza para las familias (la violencia de un hijo hacia su madre, la muerte de un adolescente enfermo, las peleas a sable, el atropello de una niña pequeña...) han ido lentamente construyendo una historia común y algunos puntos de entendimiento (Márquez 2003b).

El proceso de adaptación interna y convivencia ha sido mucho más relevante en Nueva Resbalón que en San Arturo, entre otras cosas porque el territorio es pequeño, todos los departamentos dan a un patio central, a excepción de las casas taller. Por tanto, la obligación de convivir y adaptar códigos está en lo cotidiano, en la puerta del departamento.

La elección de la primera directiva en la Junta de Vecinos, en la cual obtuvo primacía la gente de casas taller, se realizó a pocos meses de instalados sus habitantes en la villa. Curiosamente, los liderazgos fuertes que existían en el campamento El Resbalón, de donde proviene la mayor parte de los habitantes de la villa, no perduró, por lo menos en la estructura formal.

Pese a ello, los antiguos dirigentes de El Resbalón terminaron por imponerse, por su capacidad de desarrollar y organizar actividades, formando en torno a ello una directiva informal. Ante el observador aparecen mucho más tranquilos y menos rápidos que los de casa taller, pero, al final, más constantes. Tienen, sobre todo, capacidad de interlocución con distintos tipos de autoridad, habilidad para construir lazos más horizontales con el resto de los vecinos, y mayor convocatoria.

A diferencia de San Arturo, en Nueva Resbalón sobran los vínculos internos, con el Estado y con organizaciones de la sociedad civil. La constructora, ente que no aparece en San Arturo, ha estado presente y ha establecido relaciones cercanas con la gente de la villa, para resolver los problemas de construcción. La municipalidad mantiene un lazo importante, pese a las críticas de los habitantes por la pérdida de sus subsidios y de prioridad para la acción municipal. Sigue funcionando la mesa técnica, existe un encargado territorial y una asistente social que frecuentemente están en terreno. Se suman acciones de distintas ONG para capacitación en la ley de copropiedad, áreas verdes, etc. Incluso, podría decirse que la vinculación con lo público es extrema. Por ello, la relación clientelar puede ir variando paulatinamente, pero el grueso de los y las habitantes mantiene la responsabilidad de la acción comunitaria ante los entes externos. No se puede negar en éstos el surgimiento de una instancia de diálogo con los vecinos en su nueva calidad de propietarios, particularmente cuando demandan por sus viviendas. No obstante, el uso dado a dichos canales es personal y depende de las relaciones específicas entre el habitante y el funcionario.

Tras la inauguración, los principales hitos en la vida en la nueva villa remiten a la construcción de barrio.

En el primer invierno que pasaron en la villa, se anegaron los departamentos y las casas. Se realizó una negociación con la constructora para que las arreglara, situación que involucró a gran parte de la población. Se llamó a la alcaldesa, se amenazó con los medios de comunicación, entre otras estrategias.

Mientras esto sucedía, se repetían hechos de violencia al interior de la villa, protagonizados generalmente por los mismos vecinos. En estos hechos se condensa “el comportamiento de campamento”, según los discursos de los otros vecinos: un comportamiento sin control, sin respeto por el

resto de los vecinos y de seria amenaza. Cuando los discursos impelen a que “aprendamos a vivir en un condominio”, nos hablan de integración social aunque sea en su grado mínimo, porque hay una autopercepción de ser hoy gente “con techo”. Así, tan reales como los hechos de violencia son los intentos de generar espacios de integración y de convivencia. En esta línea surgió el Grupo Adeltoil, centro juvenil creado por miembros de la villa que busca, entre otras cosas, hacer actividades culturales y recreativas para los niños.

En Nueva Resbalón sí se generan espacios de encuentro. Y a esos encuentros asisten también quienes son percibidos como conflictivos. El apoyo externo y la organización interna, particularmente de la gente proveniente del campamento El Resbalón, se han puesto en juego y los resultados son satisfactorios.

El eje que articula Nueva Resbalón es la constitución de un “nosotros” como nueva villa. A pesar de las diferencias de clase social y de estilos de vida que toman cuerpo en esos apelativos que hemos visto —“los del fondo”, “los de casa taller”, “los del frente”—, hay espacios y momentos en que se constituye la comunidad. De todas maneras, la fragilidad de la convivencia y la precariedad de muchas relaciones contribuye a la reproducción de estigmas sociales fuertes: ser “de campamento”, ser “cuico”, comportarse como “un animal”. Cuando, además, hay hechos puntuales que marcan la convivencia y validan estos estigmas, se entorpece la generación de las confianzas.

158

Por otro lado, nos encontramos con un espacio social donde, a pesar del clima de conflicto interno, la existencia de un apoyo fuerte y sostenido por parte de instituciones externas posibilita la continua reflexión y dinámica en búsqueda de consolidación de la vida barrial. En estas circunstancias, es inevitable preguntarse cuál debiera ser el límite de las intervenciones. Porque si la capacidad y el capital social de las personas provenientes del ex campamento son indudables, también es cierto que el tipo de vinculación externa parece haber generado ciertas modalidades de acción de un nuevo clientelismo: quienes tienen mayor acceso a la municipalidad —por su cargo en la directiva vecinal, por ejemplo— desarrollan vínculos afectivos con los funcionarios, que tienden a atender con mayor frecuencia sus demandas, creándose así el germen de una relación de dependencia y favores.

El riesgo de saturar el territorio con agentes externos es que los actores protagónicos —vale decir, los habitantes organizados— pierdan su calidad de tales o pasen a ser “intermediados” por esos mediadores: ya no necesitan sentarse como actores en las mesas de diálogo o negociación, dado que se delega esa responsabilidad en los agentes facilitadores. Esta situación puede generar nuevos tipos de dependencia o cargar a la Villa Nueva Resbalón con un cartel colocado desde el exterior como “caso modelo”, dificultando con ello la vinculación dinámica interna y propia, más allá de las exigencias rígidas de cualquier modelo.

3 De la integración social

Las preguntas iniciales de este estudio de caso eran qué pasa cuando las personas pobres obtienen su primera vivienda y qué transformaciones ocurren en las relaciones familiares, vecinales, con el Estado, con el entorno en general. Decidimos abordar estas preguntas analizando la construcción o transformación de la integración social de estas familias a través de la constitución de ciudadanía en tanto pertenencia a una unidad mayor, en este caso, el Estado nación; y la construcción de barrio, en tanto un “nosotros” vecinal, un territorio portador y otorgador de identidad.

3.1 Construcción de ciudadanía

La relación que las familias pobres de las villas observadas establecen con el Estado en su nueva calidad de propietarios, da pie a una situación crítica: dejan de pertenecer a los sectores prioritarios de política social, no se constituye en forma clara una nueva relación entre estos grupos y el Estado y, sin embargo, continúan siendo sectores necesitados de los aportes provenientes de la red estatal. Pese al conjunto vacío que representa la relación entre el Estado y los nuevos propietarios —o, mejor dicho, entre el Estado y los “pobres con techo”—, vimos dos alternativas de relación en los territorios con sus respectivas municipalidades: en Nueva Resbalón, comuna de Cerro Navia, se ha intentado modificar el vínculo existente, centrado en la entrega de víveres, de ayudas sociales, de subsidios (la mayoría de estos beneficios los pierden los propietarios al dejar de ser un grupo prioritario), para reemplazarlo por otro tipo de vinculación, aún no clarificada por parte del municipio, que intenta ser de colaboración. Este nuevo vínculo, sin embargo, se ve entrampado en las demandas de las familias, las que siguen requiriendo los mismos beneficios que recibían antes, puesto que sus necesidades no han cambiado o, incluso, han aumentado con la nueva vivienda. Por otro lado, la Municipalidad de Maipú no ha creado ningún vínculo con la Villa San Arturo, ni presenta la voluntad de crearlo.

Los medios de comunicación se establecen también como un elemento mediador entre el Estado y las realidades familiares o comunitarias, al colocar a la “opinión pública” como un elemento de presión, generalmente favorable a las familias. Es de presión, en tanto “pone en evidencia” las situaciones de injusticia o de malestar que los habitantes sienten vivir. Como dice Marita Sturken, una de las formas en que las personas se sienten partícipes de la nación es a través de los medios de comunicación: ver los mismos acontecimientos, recibir la misma noción de “actualidad”, una a quienes piensan distinto en un imaginario de “audiencia nacional”. “La ciudadanía puede ser experimentada en vivo a través de la televisión”. No hablamos de situaciones particulares de las nuevas villas, sino de la realidad de un mundo mediado.

Específicamente vemos que la construcción de ciudadanía en ambas villas ha sido dificultosa. Encontramos atisbos ciudadanos en algunos

momentos, pero la relación clientelar prima, particularmente porque es el tipo de relación naturalizada: sus códigos son entendidos tanto por los habitantes como por el Estado y las organizaciones de la sociedad civil. Sólo en casos particulares algunos actores del mercado parecen extrañarse con la forma de relacionarse de estos nuevos miembros del “mercado inmobiliario”. La noción de “cliente” para quienes tienen una constructora, no es una noción “clientelista”: hay contratos, deberes y derechos, y las simpatías poco tienen que ver, sobre todo si las licitaciones ya están ganadas. Así, es sólo un intermediario del sector inmobiliario en San Arturo el que descomprime un nudo ciego entre familias y Estado frente a los arreglos de los segundos y terceros pisos, al incluir una lógica técnica y profesional.

En términos particulares, podemos decir que quienes se acercan a un comportamiento ciudadano en situaciones particulares, son principalmente aquellos grupos que han sido objeto de políticas que podemos considerar de “apresto ciudadano” a través de los programas de vivienda con componentes participativos; y algunos casos individuales que establecen relaciones de derecho con la autoridad estatal y con mayor grado de individuación. Ambos grupos tienen diversos códigos y orientaciones a la acción, y también generan vinculaciones con la red estatal más autónomas en determinadas ocasiones.

160

En oposición a quienes ejercen comportamientos ciudadanos, están quienes se acercan más al polo “clientelista”, vale decir, el de quienes se relacionan en una forma desigual, personalizada, informal, difusa, que implica intercambio. En nuestro caso en estudio, podemos distinguir tres grupos que participan de esta modalidad: quienes vienen de microcampamento (Nueva Resbalón); quienes vienen de comités, por postulación a Vivienda Básica (San Arturo); y quienes accedieron individualmente (San Arturo).

En los tres casos, aparece un *habitus* familiar, sin mayor identidad barrial. En el caso de quienes postulan individualmente, lo que les interesa en relación con el barrio es que la nueva convivencia no genere conflictos que afecten a sus vidas privadas. En el caso de quienes están en situaciones socioeconómicas más carenciadas, sus intereses suelen centrarse mayormente en la posibilidad de apoyo asistencial, y sus principales búsquedas son de estrategias de sobrevivencia.

3.2 Construcción de un barrio

En la constitución de la identidad, el imaginario de la clase media aparece como uno de los elementos que se incorporan a la constitución de un *habitus*: las diferencias entre una villa y un campamento. Esta incorporación es contradictoria. Por un lado, se establecen normas mínimas de exigencia en la convivencia, particularmente asociadas al respeto de los espacios públicos, al espacio del otro. Así, la música fuerte, la basura tirada a la calle, los perros, ya no son permitidos; quedaron atrás, en un mundo premoderno y asociado a la informalidad, un mundo donde los espacios

eran semi públicos y semi privados (Skewes 2002). Por otro lado, las exigencias son distintas. Un departamento no debe lloverse, el barro en invierno tiene que ser cosa del pasado. Se asume un nuevo estándar de vida. Sin embargo, el trato que les brinda el entorno, particularmente los canales formales del Estado, como “no pobres”, como una clase media baja, los descoloca: ellos no son de la clase media, no tienen la capacidad económica para considerarse como tales.

Por último, entre los miembros de las villas se reproducen situaciones de prejuicio. Si en un principio muchos de los pobladores pueden sentirse atraídos por aquellos que llegan con un nivel económico superior, y tienden a acercarse a los líderes con estas características, las diferencias de origen y en los estilos de vida los alejan de ellos y les generan desconfianza. Es un proceso de continuos alejamientos y acercamientos que se produce entre vecinos estigmatizados como “cuicos” o como “ordinarios”.

3.3 Construcción de un barrio ciudadano

La constitución de ciudadanía o la constitución de barrio no necesariamente suponen la autonomización del Estado. Sólo en la medida en que la primera acompaña a la segunda, fundiéndose en un concepto de “barrio ciudadano” —es decir, un espacio identitario, un nosotros, que pertenece a una unidad mayor desde su especificidad—, se potencia la autonomización de las familias respecto de las políticas públicas, teniendo siempre claro que hay marcos estructurales que limitan esta autonomización (económicos, por ejemplo).

161

Las familias con mayor identidad ciudadana, si bien desarrollan la noción de derecho, no necesariamente colaboran a la constitución de barrio. Si no hay noción de proyecto común en el territorio, el ejercicio ciudadano puede no estar allí, sino en otras instancias. En ese sentido, el acompañamiento de instituciones externas, tanto del Estado como de organizaciones de la sociedad civil que proyecten y potencien la identidad territorial, posibilita atraer esas acciones ciudadanas hacia el territorio, conformando, así, barrio.

Por el contrario, las familias con mayor identidad barrial logran establecer sentidos comunes, pero éstos pueden ser en la dimensión de gueto o en tanto clientes. Así se reproducen las prácticas de la miseria y no se avanza en la constitución ciudadana.

Vemos, por tanto, que para construir un “barrio ciudadano”, se requieren algunos elementos mínimos:

- El establecimiento de intereses comunes y de un sentido común en lo que respecta al territorio. Vale decir, un imaginario compatible entre los vecinos respecto de lo que esperan de su territorio.
- Diálogos intencionados y voluntades entre los actores en juego que permitan que el territorio adquiera sentidos comunes para sus habitantes.

- El acompañamiento estatal que facilite esta empresa nueva, la de constituir espacios de calidad y sentido en lo que se quiere establecer como un nuevo escalón de movilidad social: la villa.
- Arquitectura y tamaño: la conformación de grupos humanos indica que villas de entre 50 y 100 familias pueden conformarse barrialmente. Grupos más grandes difícilmente lo lograrán.

3.4 De los factores necesarios para la integración social: la relación con el Estado

El tipo de relación que a lo largo de sus vidas las familias han establecido con el Estado es básico para anticipar la producción o reproducción en el territorio de lógicas clientelares o de lógicas autónomas. Recordemos que la realidad en los nuevos territorios es la supresión de los subsidios, y la reacción ante ella, pese a que en todos los casos es negativa, tiene matices según el tipo de relación previa mantenida con el Estado. Vale decir, hay tipos de políticas públicas que potencian más que otras la autonomización del Estado.

Las familias pobres que se han relacionado con el Estado a través de cualquier tipo de programa habitacional, sea participativo o no, viven la misma realidad: al transformarse en propietarios pierden sus subsidios, pues aumentan sus puntajes CAS;⁶ la consecuencia es que ven súbitamente recortados sus ingresos y por lo general aumentados sus gastos, con lo que probablemente caen en situaciones de aún mayor pobreza. Habitualmente no logran cumplir con sus obligaciones de dividendos y cuentas. En términos de su percepción, tampoco logran comprender esta retirada total del Estado, ya que se autoperciben tan o más pobres que antes de llegar al nuevo territorio. Se generan sensaciones de perplejidad y de ser víctimas de injusticia por parte del Estado.

En cuanto a las familias que tradicionalmente se han vinculado con el Estado como beneficiarios de sus políticas asistenciales, ellas tienden a buscar y a continuar con las relaciones clientelares, que es el tipo de relaciones que la experiencia con el Estado contribuyó a formar. Si no les es posible reconstruir este tipo de relación con el Estado, buscan reproducirlas en otras instancias: vecinos, organizaciones de la sociedad civil, Iglesia.

Por el contrario, en los casos de familias que han conocido otras formas de relación con el Estado y con otras instancias (como organizaciones de la sociedad civil) a través de programas que incorporan una dimensión ciudadana —es decir, incluyen la participación desde la gestión de los proyectos, incorporan la construcción de identidad comunitaria o la formación de liderazgos—, el proceso de separación del Estado y de potenciación de la actoría ciudadana surge de manera más evidente, así como la búsqueda

162

⁶ La Ficha de Caracterización Social (Ficha CAS) es un instrumento destinado a estratificar socialmente a las familias que postulan a determinados beneficios, lo que permite priorizar y seleccionar beneficiarios para los distintos programas sociales, principalmente los subsidios estatales (<http://www.mideplan.cl/publico/seccion.php?secid=7>).

de alternativas a las necesidades de ingresos autónomos. La posibilidad organizativa interna, sobre todo en momentos de crisis; la capacidad de verbalizar los problemas y diagnosticar con certeza sus necesidades; la posibilidad de mantener interlocución con las autoridades y con los funcionarios, son algunas de las expresiones, a menudo esporádicas, que toma esta mayor capacidad de protagonismo social entre las familias de extrema pobreza, pero con experiencia de vinculación más horizontal con el Estado.

3.5 De los factores necesarios para la integración social: no cualquier organización

Respecto a la organización, distinguimos entre los liderazgos que incluyen en su base la noción de derecho y los que no lo hacen.

En los casos analizados, la mayoría de los dirigentes que dialogan fluidamente con el Estado local tienden a reproducir las relaciones clientelares. Reciben recursos que son dados a la población, transformándose al final en “visitadores” y “visitadoras” sociales. En lo concreto, lo que estos líderes consiguen son remedios gratis, horas al psicólogo, metros de manguera, árboles para los espacios públicos. Vemos aquí que la relación dialéctica entre el Estado y los líderes clientelares se mantiene y es difícil de romper, por ambas partes. Tales prácticas revelan una incapacidad por parte del Estado local de establecer nuevas formas y lógicas de relación con la población, a través de líderes más democráticos.

163

Los liderazgos clientelares responden a relaciones de amistad, de afinidades políticas, entre otras. Los dirigentes que participan de esta forma de conducción de las organizaciones comunitarias son útiles para las y los funcionarios del Estado y validados por ellos: los hacen efectivos en términos de gestión y, en tanto tales, también son validados por la comunidad. Se reafirman así estos líderes en detrimento de otro tipo de liderazgo, que es germinal en los casos observados: un liderazgo ciudadano que basa sus acciones en la noción de derecho. Frente a este último tipo de liderazgo, el Estado no tiene capacidad de diálogo efectivo.

Hay ciertas experiencias, como ocurre con proyectos del Fondo de las Américas, en Villa Nueva Resbalón, en que se establecen relaciones más horizontales con agentes externos, al amparo de organizaciones de la sociedad civil. Pero es claro que mientras los liderazgos clientelares sigan siendo avalados por el Estado, y las condiciones sociales reproduzcan la pobreza y la guetización, no se podrán desarrollar nuevas formas de liderazgo, más democráticas y autónomas. Y obviamente es el tipo de liderazgo que no tiene cabida en los canales estatales actuales —el de mayor autonomía, menor personalización—, el que correspondería a una ciudadanía cada vez más autónoma del Estado y con mayor capital social.

Ocurre, sin embargo, que estos nuevos pobres —que ahora tienen departamentos, que tienen nuevas necesidades, nuevas demandas y, allí donde la política social ha tenido éxito, formas de relación menos clientelares— no pueden establecer diálogo con el Estado: no pueden hacerlo, porque el

Estado no encuentra entre sus mecanismos los necesarios para relacionarse con ellos desde su nueva condición, la de pobres con techo. Al contrario, los mecanismos usados por el Estado son los mismos que aplica para relacionarse con la clase media o con quienes están en extrema pobreza: los coloca en una de esas dos categorías. En su nueva condición, no existen para el Estado.

Capítulo 7

De lo material y lo simbólico en la vivienda social

Francisca Márquez
Universidad Academia de Humanismo Cristiano / SUR

En una reciente investigación sobre la incidencia de las políticas sociales entre los más pobres de las ciudades de Santiago y Curicó,¹ constatábamos que a pesar de la homogeneidad arquitectónica de los conjuntos de viviendas sociales, éstas presentaban diferencias significativas en la fisonomía y cuidado de sus fachadas;² diferencias que ciertamente se hacen más evidentes en aquellos conjuntos habitacionales más antiguos. Así, mientras algunas de esas viviendas ofrecen a la vista del transeúnte verdes jardines, cuidadas ampliaciones, rejas de hierro, pinturas recientes, cortinas prolijamente instaladas, otras muestran improvisados cierros de madera, pintura deteriorada, jardines de escaso verde, ventanas sin cortinas que protejan de la mirada exterior, y alguna pequeña banquetta en el antejardín o la vereda. En síntesis, mientras unas viviendas lucen sus fachadas, otras las ocultan tras empalizadas que destacan por la pobreza de sus materiales.

165

Al entrar a estas casas y conocer a las personas que en ellas habitan, se hacía evidente que las diferentes fachadas se correspondían exactamente con las diferencias de origen social y residencial de las familias. Aquellas viviendas de fachada prolijamente cuidadas pertenecían siempre a familias que provenían de allegados o arrendatarios de alguna población, y que habían postulado al subsidio habitacional por iniciativa individual. Tras las fachadas deterioradas, en cambio, habitaban familias provenientes de campamentos y cuya postulación se había realizado de manera co-

¹ Proyecto Fondecyt 1020318.

² Las fachadas, ¿son el límite de lo privado o el umbral del espacio público?, se pregunta F. Carrión (2004): “Cuando se pinta una fachada, se define la frontera del espacio público, porque desde allí se la ve y no desde el espacio privado. La reglamentación de la fachada debiera dirigirse más hacia lo público (armonía, escala) que a lo privado, porque desde esa perspectiva, el propietario lo único que busca es la individualidad”. A partir de nuestro ejemplo, cabría preguntarse cómo y desde qué parámetros podría consensuarse una definición de la fachada pública. ¿Quién y cómo define lo que es armónico, estético y funcional?

lectiva y participativa.³ Tan estrecha era la correspondencia entre tipo de fachada y origen residencial de la familia, que finalmente podíamos anticipar el origen sin necesidad de preguntar. Ciertamente las diferencias socioeconómicas, de *habitus* y estilo de vida bien podrían haber servido como claves interpretativas para comprender estas diferencias tan evidentes.

Sin embargo, la investigación y el trabajo etnográfico arrojaron nuevas evidencias que complejizaron una interpretación fácil. Las diferencias no terminaban ahí.

Aquellas familias que presentaban viviendas de fachadas cuidadas tenían claras intenciones de irse en un corto plazo de sus casas. Las familias de viviendas con fachadas ocultas y deterioradas, en cambio, si bien no estaban totalmente satisfechas, no tenían ninguna intención de cambiarse. Por el contrario, aspiraban a vivir para siempre en la casa que con tanto esfuerzo habían logrado obtener.

Este artículo profundiza justamente en la caracterización de estas diferencias e intenta entregar algunas claves comprensivas en torno a la incidencia de las políticas de vivienda en los procesos de integración social de los más pobres de la ciudad.

1 La fachada difusa: vivienda y comunidad ("los de campamento")

166

Para las familias que durante años vivieron en campamentos, la obtención de una *casa sólida*, como ellos mismos la caracterizan, representa ciertamente la realización de sus sueños y la gran posibilidad de mejorar su calidad de vida. La mayoría percibe que sus nuevas viviendas constituyen la culminación de una larga trayectoria de pobreza y esfuerzo; allí esperan ver crecer a sus hijos y terminar sus últimos años.

Sin embargo, acostumbrados a espacios amplios y adaptables a sus necesidades, la estrechez del espacio, el hacinamiento y la falta de privacidad se harán sentir inmediatamente, constituyéndose en un aspecto crítico de sus nuevas vidas. Si en el campamento la organización y el uso del espacio eran flexibles y siempre transformables, en sus nuevas viviendas deberán aprender a vivir en un espacio organizado de manera fija, rígida, y donde toda adecuación supondrá necesariamente transgredir el espacio común.

Al igual que muchas vecinas, Victoria descubrió, el día que le entregaron su vivienda en Maipú, que los 45 metros cuadrados de su nuevo departamento nada tenían que ver con las necesidades de espacio de su familia, ni menos de los dos hornos industriales que traía del campamento:

³ Programa Chile Barrio, creado para la erradicación de campamentos o asentamientos irregulares.

Yo me la lloré toda; no me quería venir, yo me la lloré. O sea, a la larga, cómo le explicara, es bonito y todo, algo de uno, es bonito y todo, bien hecho, todo eso, ¡ni tampoco tan bien hecho! O sea, cuando yo lo vi, dije yo, todas mis cosas aquí no van a caber. Para formar un living-comedor como la gente, no lo voy a formar. Los dormitorios, yo que tengo hartos hombres, porque los míos son tres hombres y dos mujeres, dije yo, ¿cómo voy a hacer los dormitorios?... Cuando llegamos acá empezamos a entrar las cosas y todo eso, y no nos cabía. Yo lloraba. Dije, ¡cuándo en mi vida había vivido así, cuándo en mi vida he vivido tan amontonada...! Incluso ayer estaba rabiando porque la cocina... para hacer algo tengo que sacar una olla para acá primero y después poner la otra acá, porque no me cabe.

El hacinamiento no era una característica presente en la vida del campamento; la amplitud de las viviendas, pero sobre todo la forma de laberinto que poseía la distribución y diseño de las casas, aseguraba espacios diferenciados, así como la compatibilidad entre la convivencia comunitaria y la intimidad.⁴ Las actuales viviendas sociales, en cambio, no sólo por su diseño y tamaño sino también por su mala calidad, ponen a las familias frente a una situación de escasa privacidad y evidente estrés;⁵ aunque así se desee, en aquellas viviendas es imposible sustraerse al grito, el conflicto, la fiesta, los que entran, los que salen, el rumor y el comentario...⁶ Para los jóvenes es aún más difícil: la sociabilidad y la sexualidad no pueden sino vivirse en los extramuros siempre peligrosos de la villa.⁷

Las dificultades económicas y legales para mejorar, ampliar y ajustar sus viviendas a las propias necesidades conducen a que las familias construyan progresivamente, a través de estructuras precarias y livianas, un *continuum* entre sus casas y las veredas, entre el espacio público y privado. La ocultación y casi desaparición de las fachadas originales de muchas de estas viviendas tras estructuras de madera que amplían las vi-

⁴ Skewes (2002) señala que se trata de estrategias espaciales de ocultación, fundadas en la ocupación silenciosa y el diseño del entorno. El grupo subordinado debe procurarse espacios para sí, aislados del control y la supervisión superior. Al apropiarse de espacios intersticiales en la ciudad prohibida, los residentes dependen de su acción colectiva, compartiendo la preocupación por ocultar estos sitios que escapan a la dominación, sitios donde sus "transcritos ocultos" pueden elaborarse con relativa seguridad. El secreto sirve a quienes se desvían de las normas que les son externamente impuestas.

⁵ La palabra estrés da cuenta de la tensión física y mental que sienten los individuos cuando se enfrentan con el cambio o el peligro, defensa natural del organismo que actúa como una reacción del cuerpo. Es la respuesta general del organismo (de alerta) ante un estímulo agobiador o situaciones de amenaza física.

⁶ La relación entre patologías y falta de espacio ha sido estudiada por E.T. Hall (1966; 1971) en su análisis de la proxemía; a propósito de un estudio sobre la clase obrera francesa de M. J. Chombard de Lauwe (*Famille et Habitation*. Paris: Editions CNRS, 1959) indica que bajo los 8 a 10 metros cuadrados por persona, los incidentes patológicos (psíquicos y sociales) y la sobrepoblación aparecían estrechamente ligados. Entre 10 y 14 metros cuadrados la relación aún se observa, aunque de manera menos marcada. Hall advierte, sin embargo, que esta definición de espacio óptimo no tiene ningún valor universal, y sólo es válida para una fracción de la población francesa. Aun así, cabe destacar que para el caso aquí analizado, algunas familias pueden llegar a tener fácilmente 7 a 8 metros cuadrados por miembro.

⁷ En Cerro Navía, en un campamento recientemente erradicado, el llamado *club de los voladitos*, pequeña vivienda ubicada en uno de los pasajes, y la rivera del río, otorgaban los espacios de intimidad necesaria a lo más jóvenes.

viviendas hacia las veredas, así como la ausencia de jardines, vuelve ciertamente difuso el límite entre lo público y privado. La explicación pareciera encontrarse no sólo en la falta de recursos para construir ampliaciones más sofisticadas, sino también en la reproducción de pautas culturales y de diseño propias de quienes por años habitaron un espacio donde los límites y fronteras entre lo privado y lo público, si bien estaban establecidos, siempre fueron maniobrables y flexibles. En situación de extremo hacinamiento como el que hoy día enfrentan, dichas pautas de construcción y habitabilidad adquieren todo su sentido y pertinencia.



168

Viviendas de familias que provienen de campamentos, subsidio colectivo

Tal como lo muestra la foto, la vivienda rígida y fija adquiere así la liviandad, movilidad, funcionalidad y estética propia de las viviendas del campamento.

Estos departamentos venían todos cerrados con rejas y la gente las ha sacado todas, se las han robado. Por ejemplo, aquí abajo se tomaron la pasada de tierra, hicieron un negocio, hicieron ampliaciones. Atrás hicieron los tremendos cobertizos, han construido hacia fuera, han agrandado todas las piezas. Hacia la villa San José, donde se supone que es plaza, se tomaron los terrenos... Se tomaron todas esas plazas e hicieron dos o tres piezas, más living-comedor. El señor que está haciendo el cobertizo acá dice que ese pedazo es de él; pero según la ley de condominios, ese pedazo corresponde a las doce personas que residen en esos metros cuadrados... (Víctor, presidente Junta de Vecinos, Curicó)

Y así como se transgreden los límites entre lo público y lo privado, y la vivienda recupera algo de aquella vieja y precaria mediagua de madera y latón, también la sociabilidad será una y otra vez recreada, con esfuerzo y mucha nostalgia. Son estas mismas familias provenientes de campamento las que más ocupan las estrechas calles y pasajes de estas villas; la pequeña e improvisada banqueta arrimada al muro exterior de la vivienda así lo atestigua: mujeres conversando en las puertas de sus casas, jóvenes cesan-

tes agrupados en las esquinas, niños bañándose en los grifos de agua, ancianos tomando sol, hombres durmiendo su borrachera bajo un árbol... los espacios públicos son siempre los espacios de los más pobres y marginales de las villas.

Para aquellos habitantes que provienen de campamentos, y que traen una historia de participación y pobreza, no es la estrechez de sus viviendas lo que más les aporrea. Es la ausencia de gestos de solidaridad y de una vida comunitaria lo que más añoran.

¿Sabes por qué no me gusta acá? Porque acá la gente no es igual que allá [en el campamento]. Por ejemplo, allá nosotros éramos unidos, la gente, mucha de edad..., se juntaba con los jóvenes, vacilábamos [bromeábamos], jugábamos a la pelota, no se andaban drogando. O sea, igual se fumaban un pitito [de marihuana], pero no se drogaban como se drogan acá. Allá la gente ayudaba a los drogadictos, y aquí no; aquí lo único que saben es marginar a los drogadictos, y a las finales todos tenemos hijos... (Beatriz R., Maipú)

Donde vivíamos nosotros [campamento], la gente adulta tratábamos de sacar a la juventud de la droga. Sin apoyo de profesionales, o sea, mamás y papás no más. Entonces, qué es lo que pasa: que nosotros, el día domingo las actividades empezaban a las diez de la mañana; hacíamos partidos de fútbol, hombres y mujeres, niños y todo el cahuín; hacíamos partidos de fútbol con una parrilla en la cancha. Y teníamos una cancha de tierra, nada de pavimentada, porque ésta es excelente cancha [la de la villa]. La cancha la hicimos nosotros mismos y la parrilla [para un asado] ahí. Y todos nos poníamos con unas monedas y hagamos un asado y ahí almorzábamos en familia con los niños, con los jóvenes... Si la cancha era como la segunda casa de todos. (Gabriela E., Maipú)

169

Para estos habitantes, la nostalgia y el desencanto refieren principalmente a una sociabilidad y a una comunidad fuertemente debilitada, pero también a la persistencia de la pobreza y el progresivo “abandono” del Estado. Para muchos pobladores de campamento, en la villa la vida se les “urbanizó” y también se sedentarizó. Como bien señala una antigua habitante del campamento de Puente Rauco en Curicó, “en la población se perdieron los juegos y el tiempo para una pichanga a la orilla del río” entre hombres y mujeres, mientras los niños se bañaban o la ropa sucia se lavaba. Acercarse a la ciudad o disolver la pequeña comunidad de iguales que era el campamento, significó para muchos ver cómo los problemas de la droga y el robo rápidamente se instalaban entre ellos, en especial entre los más jóvenes. La capacidad de resguardo y protección en los nuevos espacios residenciales, las villas, donde habitan 300 o 400 familias, se volvió simplemente imposible para ellas y sus comunidades.

En las nuevas villas, la estigmatización y discriminación ya no sólo pareciera provenir de los márgenes externos a la comunidad, sino también desde adentro. Yolanda, antigua líder de un campamento de Cerro Navia, relata de manera aguda cómo estas fronteras internas son reforzadas por cada uno de sus habitantes:

Ellos [los vecinos de poblaciones] nos miran en menos a nosotros [los de campamento]. Ese día dijeron que tenían que presentarse, la gente que habíamos, en una reunión..., que nos presentáramos. Entonces ellas empezaron: "Yo soy fulana de tal, de la casa-taller". Yo le dije: "Me llamo fulana de tal y soy de la casa pobre, de adentro, del departamento". Le pidieron que se presentara la persona, no la vivienda, y yo se lo dije a la vicepresidenta; le dije yo, para otra vez presenten bien, la persona no la hace... [la casa]; porque nadie tenía interés que era de casa-taller o de un simple departamento. La persona es la que vale, no la casa [...] Los que miran en menos son los de casa-taller, como que apocan; pero aquí, yo creo, somos todos iguales.

Desconcertados, impotentes ante la desconfianza y la violencia que se ha apoderado de la vida barrial, ellos simplemente añoran la comunidad que perdieron y no dejan de soñar en recuperar algo de este antiguo modo de vida:

Lo rico sería que todos nos juntáramos para el Año Nuevo, pusiéramos un equipo ahí en la plaza y todos bailáramos, y nos diéramos el abrazo, y tomáramos. Una cuestión así como yo vivía en La Florida. Y yo viví hartos años de chica y vivía en un pasaje y también son departamentos. Allá para los Dieciocho, los Años Nuevos y las Pascuas ponemos el equipo afuera; todos bailan... Y es peor que acá; si es súper mala esa población e igual es unida la gente. (Fresia L., Maipú)

170

Ciertamente, el escaso tamaño de los departamentos y el reducido espacio colectivo contribuyen a reforzar una cierta idealización de la vida anterior. El recuerdo de sus viejos territorios constituye para cada uno de los vecinos un elemento de identificación y diferenciación siempre presente en las conversaciones. La vida en sus antiguas residencias es una fuente inagotable de remembranzas. La antigua sociabilidad, la calidad de vida, el tamaño de las viviendas, las costumbres, el trabajo, los vecinos, todo es objeto de añoranza permanente. La convivencia entre iguales permitía también no tener que encubrir la pobreza; por el contrario, compartirla era lo que generaba las respuestas de solidaridad entre vecinos. La nostalgia por lo perdido y la construcción de un relato idealizado están siempre presentes. Aun así, para estas familias una de las grandes preocupaciones es no perder sus viviendas; los altos montos de los dividendos y la paulatina retirada del Estado de sus vidas, forman parte de las angustias cotidianas.

Al Estado se le busca, se le demanda y se le exige asumir su rol benefactor, protector, solidario y fundamentalmente activo, siempre presente. El Estado no es percibido como un recurso más entre varios, sino un apoyo central y necesario. En algunos casos, el único recurso a partir del cual mejorar las condiciones de vida o sostener situaciones de crisis y marginalidad. Del Estado se espera no sólo recursos y subsidios materiales; el trato deferente, respetuoso, es algo que se exige en esta interacción. Sin desconocer la función que cumplen los vínculos comunitarios y de vecindad en la protección de todos, el Estado es siempre percibido como el principal garante en el resguardo de lo adquirido.

2 La fachada visible: vivienda y movilidad (“los de población”)

Para las familias que provienen de otras poblaciones y obtuvieron su vivienda por sus ahorros y subsidios individuales, la vivienda sólo representa un paso más en una trayectoria de movilidad social que recién comienza. La casa constituye un activo⁸ que se espera vender o arrendar algún día, para así cambiarse a un mejor lugar. Para estas familias, en especial jóvenes, no hay nostalgia alguna, sino sólo la aspiración a un futuro mejor; la vivienda corresponde a un proyecto familiar —no colectivo— de esfuerzo, trabajo, ahorro e incluso endeudamiento. Independientemente de sus ingresos, el pago de los dividendos, el agua o la luz, no es un problema que se explicita; es asumido como parte del “contrato” contraído con el Estado. Las demandas hacia el Estado son principalmente de tipo policial y represivo: mayor control de la drogadicción y la delincuencia en el entorno.

El gran cuidado que muestran las fachadas de estas viviendas y sus jardines en comparación con las casas de aquellas familias que provienen de campamentos, no sólo da cuenta de mayores recursos económicos, sino también de la preocupación por hacer de la casa un reflejo de los logros y proyectos familiares. Las ampliaciones agregadas a las viviendas son a menudo percibidas también como una inversión que permitiría a futuro,



171

Viviendas de familias que provienen de poblaciones, subsidio individual

cuando se decida venderla, “sacarle mejor precio”. Para todas estas familias, sin embargo, el entorno barrial constituye un espejo que les muestra los límites y la fragilidad de lo alcanzado.

La delimitación clara y precisa del adentro y del afuera a través de rejas de hierro mantenidas con llave, es también una característica que se condice con el escaso uso que estas familias hacen del espacio público. A diferencia de quienes provienen de campamentos, éstas habitan menos el entorno de

⁸ Véase escritos de C. Moser (1996) sobre vulnerabilidad y activos, donde la vivienda es definida como uno de los activos centrales en la superación de la pobreza.

sus viviendas y mucho más puertas adentro. La opción de construir un “nosotros” parece contraída a las cuatro paredes de la vivienda. La villa, para estas familias, no puede sino representar aquello de lo que justamente se desea escapar: la pobreza y el mal vivir. En sus relatos se descubre la desconfianza y la desilusión de tener que compartir el vecindario con familias cuyas costumbres y hábitos de vida están lejos de acercarse al estilo de vida deseado.

En cuanto a la casa, no tengo nada que decir; está bien, pero sí esperaba otra cosa, que mi hija se relacionara con otro tipo de gente... Me da miedo que se haga amiga de la gente de aquí, terror. Hay niños, pero aquí yo la he hecho ver que hay gente que es buena [y otra], mala... Mientras no me la induzcan a hacer maldades, puede hacer amigos, pero una amistad hasta ahí. Mi idea, mis perspectivas son ésas: tener casi la mitad de la casa pagada, venderla y comprarme otra, fuera de la comuna. Es un sueño bien grande: Vitacura. Compraría el terreno, me haría mi casa. Por el tipo de gente, es que no sé, el más pobre... yo sé que la parte riqueza se tapa mucho, igual hay drogas, un montón de cosas que se tapan, no sé. Relacionarse con otro tipo de gente, de ir a mejores colegios, que ella tuviera un futuro mejor... (Claudia, Cerro Navia)

El sentimiento de vergüenza, que nace cada vez que la imagen de sí no se reconoce en la mirada que los otros les devuelven, es recurrente en estos relatos. Empeñados en afirmarse como diferentes a sus vecinos, cada situación que los confronta a una mirada exterior que les cuestiona la idea de sí y de su propia vida, genera la vergüenza de vivir donde se vive. Entre estos habitantes, la vergüenza engendra el silencio y el repliegue sobre sí mismo, hasta el punto de sólo desear escapar, irse de allí. El esfuerzo para distinguirse de la vecindad no pareciera ser más que una respuesta a estas situaciones de poder que engendran el rechazo y la estigmatización.

... aquí ahora las mismas cosas que han pasado, pucha, han salido en los diarios, en la tele. Y uno va para otro lado y... “¡Oh! ¡Adonde vives tú mataron a tres personas!” Da vergüenza eso, eso que la anden apuntando con el dedo, a mí me da vergüenza... Y uno no encuentra qué responder. Es complicado, porque mi hija fue al colegio al día siguiente, después llegó a la casa y me dijo: “Mamá, sabes que me da vergüenza. Incluso dije que no vivía aquí, aquí en estos departamentos...” Pero sentí vergüenza, porque al ver que a mi hija [...] los niños del grupo le dicen: “Ah no, no nos vamos para allá porque hay ‘volados’ [drogadictos], les tenemos miedo...” Por eso muchas veces siento vergüenza. (Claudia L., Maipú)

A mí me tocó ir a pagar un dividendo al banco... y estaba en la fila, y estaba gente de las casas, ¡y hablaban cada cosa de los departamentos! Y yo estaba ahí detrás esperando. Y decían que hay que hacer firmas, que hay que hacer esto, que esta gente se tiene que ir, son lo último, son aquí, son acá... Y yo ya no aguanté, le toqué el hombro y le dije: “Sabe, yo soy de los departamentos, pero no por uno vamos a echarlos a todos al saco. Yo puedo ser mucho más respetable que ustedes a lo mejor, pero no considero que un ser humano denigre tanto a otro ser humano”. (Angélica P., Maipú)

Para estos pobladores, la convivencia obligada con las familias provenientes de campamentos y cuyos códigos hablan de una cultura de los márgenes, los hace percibir que el cumplimiento de sus aspiraciones de integración y movilidad social peligra. Y esto no es asunto menor para aquellos cuyas expectativas eran cumplir su sueño de una vivienda propia, un vecindario tranquilo, espacio ordenado, estética homogénea, áreas verdes bien cuidadas y correcta ocupación de los espacios comunes. Para estas familias, la integración y el logro del reconocimiento social no es sino una pugna de cada uno de los suyos. Son a menudo artesanos, trabajadores independientes y asalariados con mejores niveles de vida que el resto del vecindario, y el esfuerzo, el trabajo, el resguardo de la privacidad familiar constituyen los códigos que están en la base de sus trayectorias de movilidad e integración social:

... lo que más deseo es que [la villa] sea..., que no parezca lo que parece. Que cambie, que la gente aprenda a vivir, me entiendes, que no sea tan "ah, vives ahí, qué ordinario", hacer valer el condominio... La gente, claro, venía de campamento, pero sabemos vivir dignamente. En cuanto a eso, para mí es lo peor; en cuanto a las casas, estamos llenas de perros (...) Limpieza, como punto principal; me van a botar todas esas porquerías que están allá atrás; aquí la gente, lo que es limpieza, lo que es los perros, el estacionamiento, la música (...) si quieren pelear, peleen, sáquense la mugre si quieren, pero afuera, tienen harto espacio; pero los escándalos aquí se van abajo. (Claudia, dirigente, Cerro Navia)

Para mí, estando encerrada estoy bien; pero ellos [hijos] no pueden estar así; pero cuando salen se ven las diferencias, se ven caras, se ven formas, la expresión... Es marcada la diferencia y es fome porque son todos los otros niños iguales. Son "choros"; en la noche están hasta tarde en la calle, llevan otra vivencia y cuando salimos, tengo que sacarlo en brazos hasta afuera porque le dan miedo los perros. (Elisabeth, Cerro Navia)

En este trayecto de esfuerzo y aspiración a la movilidad social, el Estado es percibido como un recurso más entre varios otros; pero ciertamente no el único, ni el más central. Más liberales en su concepción de la sociedad, al Estado se le atribuye un rol subsidiario y pasivo, último refugio donde las familias puedan buscar ayuda. En estas trayectorias de familias, la intervención del Estado aparece de manera puntual y estratégica a lo largo de sus vidas, y a menudo por iniciativa de la familia que conoce los mecanismos para acceder a los recursos ofrecidos. Son ellas las que se mueven hacia el Estado y no el Estado hacia ellas. Del Estado no se demanda necesariamente una interacción deferente ni participativa; lo que se exige es eficiencia y eficacia en la entrega de los recursos demandados por la familia; esto es, un Estado moderno, impersonal, pero oportuno y pertinente a las necesidades que ellos tienen en cuanto ciudadanos de este país. Su percepción, sin embargo, es que el Estado y el municipio no han hecho sino premiar al más vivo y al que menos se esfuerza; y que la pobreza, no el esfuerzo para salir de ella, se han constituido en los principios de integración social:

Lo que pasa que aquí la persona cuando postula a una vivienda, para tener mayor opción, tienen que ser pobrísimos, vivir en la miseria; entonces eso les da puntaje y les da más prioridad. Entre más pobre, más miserable es la gente, más oportunidades tiene. Y después, ¿cómo paga? Y cuando la visitadora la va a encuestar: “Estoy sin trabajo, hace tres días que no como, mi marido se fue, estoy sola, tengo cinco niños...”, bla, bla, bla, puras miserias. ¿Y cómo le dan un departamento, con qué paga? ¿Por qué no nos dan la casa a la gente que realmente hemos luchado por ella?

Dicen [el ministro de la Vivienda, al entregar las casas] que tenemos que mantenerlas bien, vamos a pagar para que otra gente se beneficie... No sacan nada con poner un comercial en la tele, donde dice: “Yo, a medida que vaya pagando el dividendo, van a construir más casas”. ¡No es así! Eso molesta, molesta que tengamos que vivir en la peor miseria para lograr esto. Qué es lo que pasa; creen que al momento de tener la casa, la gente va a cambiar la manera de pensar, va a actuar de otra manera. ¡Noooo, si la gente está acostumbrada a vivir así! Tiene muy pegado el pobre: “Es que yo soy pobre”, “es que yo siempre he sido pobre”. Y yo también, si no soy rica, pero tengo el espíritu de superación, ¿me entienden? (Claudia, Cerro Navia)

3 La precaria integración

174

En síntesis, lo que nos muestra este breve relato etnográfico, es que todos los habitantes de estas villas aspiran a la integración social, integración que les permita sentirse un habitante más de su comuna, de su ciudad y su país. Sin embargo, los principios que subyacen a esta legítima aspiración no son por todos compartidos. Mientras para unos la vecindad debiera abocarse a hacer de la vivienda y el barrio un activo para la concreción de la movilidad social de cada una de las familias, para otros la tarea no es sino el resguardo de la comunidad y la solidaridad entre iguales, en especial de aquellos que no tienen. Para estos últimos, la celebración, la conmemoración, el resguardo de una cierta tradición comunitaria y el uso del espacio público, son principios que no se transan.

La disputa por los términos de la convivencia y los códigos de la integración social están siempre presentes, demarcando y fijando las fronteras entre vecinos. El rápido deterioro de las viviendas y los espacios comunes ciertamente no facilita el encuentro entre las familias. La ubicación de las familias según origen crea una cierta segregación entre ellas, y también una “vigilancia” o “control” de todos y cada uno de los grupos de familias sobre los otros. Todo intento de comunicación se exagera y satura fácilmente. La desconfianza, el miedo y la incertidumbre están siempre presentes.

4 De la pobreza y el Estado

La desesperanza de estos habitantes pobres en la reconstitución de sus viejos lazos de solidaridad, y la angustia de aquellos que aspiran a hacer

de la vivienda un activo para su trayectoria de integración y movilidad social, nos advierten de las dificultades de las políticas sociales para favorecer los procesos de integración social de los más pobres.

En términos más generales, nuestro estudio concluye que si bien las políticas de vivienda ofrecen servicios y subsidios que mejoran en el corto plazo la *integración funcional* de las familias —es decir, se resuelve el problema de los *sin techo*—, descuidan su rol intermediador en la construcción de la *cohesión social*. Esto es, su diseño no contempla la construcción de una comunidad de sociabilidad y sentidos desde donde sostener procesos de construcción de sujetos y ciudadanos; una comunidad a partir de la cual cada uno pueda efectivamente cumplir sus aspiraciones y donde el derecho a hacer de la vivienda un proyecto (colectivo o individual) sea posible.

La distinción entre integración funcional e integración simbólica ha sido a menudo olvidada en las discusiones sobre políticas sociales. La *integración funcional* supone la interdependencia con un todo social; la *integración simbólica*, en cambio, supone la implicación de los sujetos en cuanto ciudadanos en un sistema de derechos, normas y valores.

Hoy día, ambos procesos tienden a ser disociados.⁹ La integración funcional puede, por cierto, asegurarse por una multiplicidad de medidas y de procesos que aseguren la integración económica de los individuos. La integración en estos términos no requiere para su logro de un conjunto de normas, valores y sentidos imperantes. Nuestra política habitacional es un claro ejemplo: por décadas, las viviendas han sido construidas y entregadas sin atender a las más básicas aspiraciones, costumbres, patrones culturales y estéticos de sus habitantes. En estas circunstancias, cuando mundos y referentes sociales diversos se encuentran en esos espacios homogéneos y excluyentes que son los conjuntos de viviendas sociales, inevitablemente se debilita la percepción de integración y cohesión social. La sensación de “no existir”, de sueños incumplidos, de engaño e incluso vergüenza, termina por afectar la construcción de una comunidad de sentidos y la capacidad de los individuos de proyectarse como ciudadanos.

Reunir ambas dimensiones —integración y cohesión social— en la elaboración de las políticas de viviendas es una exigencia. El rol del Estado en tanto mediador social es clave para asegurar que ambas dimensiones estén presentes en el diseño, gestión y ejecución de las políticas de viviendas.

La incidencia de las políticas sociales en las familias —es decir, el mayor o menor grado de pertinencia y oportunidad de los recursos públicos en la construcción de procesos de integración social— tiene estrecha relación con la capacidad de los agentes sociales de diagnosticar las necesidades concretas de las familias en sus distintos ciclos de vida; pero, también, con la capacidad de comprender las culturas y prácticas sociales propias de cada familia. La pertinencia y oportunidad de las viviendas sociales no tiene que ver sólo con las demandas de integración funcional y el traspaso

⁹ Véase análisis en Remy (1996) y Güell (2002).

de subsidios, sino también con el reconocimiento social que cada familia, en tanto sujeto de derechos, demanda. Así como las exigencias materiales varían de una familia en otra, también lo hace la manera como se desea ser reconocido socialmente.

En todos los relatos encontramos una y otra vez la demanda por un trato “decente”, “digno” y respetuoso por parte del Estado y sus agentes. Sin embargo, tras esta aparentemente homogénea demanda se esconden aspiraciones distintas. Mientras para unos la exigencia es ser reconocido por el Estado como individuo autónomo y con poder de decisión, para otros las exigencias dicen relación con el hecho de ser reconocidos en su vulnerabilidad y carencia, en su necesidad de una comunidad y red de protección que los acoja y los integre socialmente. Ambos finalmente hablan de derechos, del *derecho a ser considerados en su singularidad*.

En este sentido, todos comparten la aspiración a sentirse más ciudadanos, entendido como el derecho al reconocimiento social y a la superación de su condición de pobreza y marginalidad. Todos, unos desde su reivindicación de ser tratados desde su individualidad y otros desde su búsqueda comunitaria, comparten la aspiración a una vida “*más decente*”, dicho en sus propios términos; una vida donde el resguardo del buen nombre de la familia, el valor del trabajo, de la educación, de la vivienda propia, de la limpieza y el orden en el (con)vivir sean, con mayor o menor fuerza, principios que orienten el ideario común.¹⁰ La diferencia pareciera radicar no tanto en el ideario mismo, sino en los términos sobre los cuales se define y representa el rol que a cada uno y al Estado les cabe en la concreción de ese ideario. Como mostrábamos en nuestro relato etnográfico, para unos la vivienda deberá asegurar el resguardo de la comunidad, entendida como entramado básico de sociabilidad y protección social; para otros, la vivienda será un activo para el cumplimiento de las aspiraciones a la movilidad social.

176

5 Lo material y lo simbólico

Lo que deseamos concluir, finalmente, es que las prácticas y trayectorias orientadas a la integración social no pueden ser comprendidas al margen de la búsqueda del reconocimiento social y la realización de sí mismo, de la identidad. En los procesos de exclusión siempre existe una estrecha articulación entre las condiciones objetivas y las condiciones subjetivas.

¹⁰ Esta conclusión se distingue de la tesis de Martínez y Palacios (1995) en el sentido de que, aunque reconocemos la existencia de una cultura de “la decencia” en oposición a una cultura de “la pobreza” y el dejarse estar, postulamos que la diferencia entre las familias no reside en si ellas comparten o no este código, sino en los términos bajo los cuales aspiran a realizarlos, concretarlos. El código de la cultura de la decencia, que es finalmente la cultura de los valores de la integración social, opera en todos, con mayor o menor fuerza. La diferencia radica más bien en la definición del contrato social, en la fuerza que unos y otros otorgan al individuo, a la comunidad y al Estado en la protección y resguardo de estos principios.

Las relaciones entre la integración social, el reconocimiento y la realización de sí mismo son complejas. Por cierto, la necesidad de reconocimiento social, de existir frente a la mirada del otro, está en la base de la alteridad, de la construcción identitaria, y también de la posibilidad de iniciar trayectorias de integración social. En los relatos de la pobreza, es una constante la dominación simbólica, la percepción de ser permanentemente estigmatizados y reprobados por ser aquello que son (*ser de campamentos, ser pobres, ser de...*), y a la vez la negación de salidas para dejar de serlo. En las historias de los más pobres, la descalificación social penetra la imagen de sí mismo, transforma y moldea la capacidad de acción, generando una contradicción y tensión cotidiana con el entorno, que no tarda en tener consecuencias identitarias y sociales.

Vivir en una villa o en una vivienda social a menudo ha sido descrito como una experiencia humillante que introduce transformaciones en el itinerario biográfico de un individuo. La vida en los conjuntos de viviendas sociales es leída como expresión de inferioridad social. La descalificación social de la que son objeto los habitantes de estas villas nos remite necesariamente a la lógica de clasificación de la cual son objeto y a los efectos que ello genera sobre el plano identitario. Sin embargo, siempre los individuos *actúan* sobre las estructuras, sobre lo dado, reinterpretándolo. Así lo atestiguan los dos ejemplos analizados: para unos y otros, la vivienda se transforma y ajusta paulatinamente a los significados y las búsquedas de quienes las habitan, a pesar de las normas, a pesar de los vecinos, a pesar de las políticas... Siempre hay espacio para resistencia, rechazo, reinterpretación en el campo estructurado del territorio urbano.¹¹

177

La descalificación social no es percibida, vivida ni asumida de la misma forma. Mientras para unos la descalificación y la estigmatización destruyen desde adentro y de manera casi imperceptible la rebeldía frente al otro; en otros, la descalificación del cual son objeto despertará la rabia y la respuesta destinada a sortear la mirada invalidante. Mientras algunos preferirán resguardarse en los estrechos pero seguros márgenes de la comunidad de iguales, habrá quienes preferirán valerse de la mirada compasiva y caritativa para sobrevivir. Y habrá también quienes, humillados, buscarán el camino solitario e individual para construirse un espacio en la sociedad. Las repuestas frente a la descalificación social parecieran no tener límites...

¿Cuáles serían, entonces, las condiciones que debiera cumplir una política de vivienda para favorecer la construcción efectiva de procesos de interacción y cohesión social?

Nuestra investigación nos lleva a concluir que la superación de la condición de precariedad social y económica del pobre es inseparable del proceso que éste, en tanto sujeto y actor, construye frente a su condición de pobreza o de *sin techo*. De lo que se trata es de comprender la articulación entre las condiciones objetivas y subjetivas en los procesos de exclusión: cuál es aquella parte de las políticas que corresponde a las determinacio-

¹¹ La tendencia de las políticas sociales a fijar y, por tanto, a estigmatizar al pobre o a todo aquel que presenta signos de inadaptación social, ha sido ampliamente ilustrada en la literatura sociológica. Véase: Geremek (1989); Martinic (1995); Paugam (2002).

nes estructurales y cuál es el campo donde los sujetos y ciudadanos pueden aportar en términos de las dinámicas de inserción (De Gaulejac y Taboada Leonetti 1994). Veremos en este ejercicio que los límites son más difusos y están más articulados de lo que tradicionalmente se considera.

Sean cuales fueren las medidas objetivas y los dispositivos de intervención social o legal, la necesidad primera es considerar al otro como sujeto. Preservar la imagen de sí y el propio proyecto identitario es esencial a cada poblador involucrado en las intervenciones sociales del Estado. Es por ello que el reconocimiento y la dignidad son tan pertinentes a las políticas de viviendas como la oferta de techo y servicios. Pensar la vivienda sólo desde el ángulo objetivo, es decir, en términos de valor del suelo, paredes, techos, alcantarillado... es olvidar lo básico: la necesidad de sus habitantes de ser considerados como responsables de lo que son y de lo que quieren llegar a ser; como sujetos capaces de elegir y de optar por la propia historia (De Gaulejac 2002).

La vivienda es indisoluble del hogar y del proyecto colectivo de perpetuarlo. Tratar la casa como un mero bien de capital y su compra como una estrategia económica en el sentido restringido del término, haciendo abstracción de la trayectoria recorrida por aquellos que la habitarán, es simplemente despojarla de todas sus propiedades históricas y simbólicas. Porque a través de la compra o de la postulación a un subsidio para una casa, lo que se está afirmando tácitamente es la voluntad de crear una morada, un proyecto y una apuesta colectiva sobre el futuro del grupo familiar... La casa es siempre una inversión económica y una inversión social simultáneamente (Bourdieu 2001).

De lo que se trata, por tanto, es de privilegiar la interpretación comprensiva de las actitudes y representaciones individuales y colectivas, admitiendo que los actores sociales poseen siempre un margen de autonomía que les permite interiorizar, rehusar o negociar la definición social de su condición de "asistido" o de "sin techo".¹² Prestar atención a la identidad y los sentidos que los individuos pobres dan a su experiencia es abrir las políticas a la participación e implicación de los individuos en la definición de los términos bajo los cuales quieren construir y habitar su vivienda y su ciudad.

La relación entre los más pobres y las políticas de viviendas debe ser abordada en esta complejidad de factores. Esto es, en su búsqueda de integración funcional y afiliación social; en su dimensión material y simbólica.

178

¹² Esta línea de análisis ya estaba presente en Erving Goffman (1975), en sus estudios del estigma, la discapacidad y la identidad social. A través de sus observaciones, Goffman muestra cómo el estigmatizado, a pesar de la mirada ambivalente en relación con su propia persona, logra disimular y maniobrar con su estigma. A través del concepto de identidad personal, analiza el control que un individuo puede ejercer sobre la deficiencia y el descrédito que lo caracterizan. Sin embargo, reconocer un margen de maniobra y autonomía no significa que ellos sean absolutamente dueños de sus destinos; los determinismos estructurales y los niveles de conciencia individual y colectiva están estrechamente interrelacionados.

Capítulo 8

Políticas de vivienda y ruptura comunitaria: la historia de Bernarda, de Río Rauco *

Yo caminaba no más

Yo nací en Osorno, en Río Bueno, en Osorno; de allá somos, mi mamá y todos. Todos fuimos a trabajar a Temuco y de Temuco nos vinimos para acá; somos todos osorninos, no temucanos. Andábamos de aquí para allá. Yo soy huérfana de chica; yo me crié con mi mamá, y las tres [con mi hermana] trabajábamos de chicas. Yo trabajaba de niñera de ocho años, a los ocho años comencé a trabajar de niñera; yo no estudié. En Osorno, ahí estuve, en esa casa me recibieron de niñera y estuve hasta los dieciséis años. No fui a la escuela, aprendí más bien dicho con los niños que cuidaba; como ellos estudiaban, les tenía que hacer las tareas, y así aprendí. La señora me ayudó harto, me enseñó harto de casa y de todo; de niños, de casa, de todo me enseñó. Y ahí salí a buscar trabajo para otro lado.

Trabajaba sola, o sea, pidiéndole permiso a mi mamá. Ella se quedaba trabajando con mi hermana y yo caminaba no más. A los dieciocho años salí de Osorno. Después recorrí Ancud, recorrí Valdivia, en todos esos lados anduve trabajando. Trabajaba en lo mismo, o sea, de niñera, y de ahí llegué a Temuco. Y conocí a mi esposo, y a los dieciocho, a los diecinueve años tuve mi primer hijo. Él vivía ahí, en Temuco, y nos juntamos, y de ahí ya no trabajé más. Llevamos viviendo trece años nosotros. Estuvimos un año viviendo ahí, en Temuco, de allegados donde mi suegra, en la población La Lima. Y después él me hizo una casita. Ahí vivimos nosotros, ahí él me hizo una mediagua, después estuvimos un año viviendo ahí y después nos vinimos a trabajar para acá [Curicó]. O sea, él vino a trabajar, yo vine para hacerle las cosas. Vino a trabajar en la fruta, nos vinimos y nos instalamos *altiro*, en el año noventa y dos.

179

* Entrevista realizada por Francisca Márquez, Proyecto Fondecyt 1020318 (Curicó, 2003).

El pueblo sin ley

Una señora que se llama Yolita, decían que era la dueña de ahí [de los terrenos a la orilla del Río Rauco en Curicó]; una que tiene una casa grande arriba del puente, no sé si la ubica... Una que tiene una entrada grande para adentro así, ésa es la dueña, según ella, de ahí. Por eso cerró todo ese lado. Incluso nos mostró papeles que era la dueña. Es que la municipalidad empezó a meterse. Si estábamos bien todo el tiempo que estábamos ahí. Incluso nos pusieron “el pueblo sin ley”. Porque ahí nosotros, por lo menos cuando nos fueron a echar la primera vez —yo no estaba en ese tiempo, estaba mi mamá parece—, los fueron a echar de ahí los carabineros y no los pudieron echar. Porque ellos se pusieron con la bandera delante de los carabineros, y un carabinero respeta la bandera. Ya ahí, ellos mismos nos pusieron “pueblo sin ley”. De ahí nos dejaron, ahí que nos matemos entre nosotros si había pelea...

Éramos todos uno solo

Primero estuvimos ocho años viviendo en el puente; ahí trabajaba él. O sea, construyó igual otra mediagua, y así. Tenía tres árboles adelante, acacios. Y tenía un sitio grande igual, donde tenía pollitos, tenía como cien pollitos más o menos. Pongámosle que éste sea un corralito... y vendía hartos, antes de venirme [a la villa]; si tuve que venderlos todos, se los vendía a las mismas de ahí. Pato igual tenía, tenía patos, pollos, gallos, hasta un corderito, pero tuve que venderlo chiquitito; si, tenía hartas cuestiones de animalitos.

180



Río Rauco

Abajo está el río, eso me gustaba, las partes del río. Era bonito, teníamos de todo, o sea, íbamos a lavar a las rocas, todo eso. Tenía por lo menos mis pocitos, que tenía al frente de mi casa, con unas cositas para tirar el agua, era algo para tirar el agua así, un cosito así. Tenía un mesón igual grande delante de la casa, que siempre llegaba gente; llegaban a compartir con mi marido, igual que aquí; la única gente que no se ha desunido son los hombres.

Yo hallaba que estábamos bien allá, no teníamos problemas, incluso con los carabineros que pasaban a cada rato. Cada uno encerradito en su sitio...y hallaron que estaba bien si nos sacaban, más por el río, pero ahí nunca a nosotros nos llegó el agua. Por lo menos en el tiempo que yo viví allá, nunca sufrí de eso, de que mi casa se haya inundado de agua, no.

De ahí tengo buenos recuerdos. O sea, éramos todos unidos, toda la gente que está aquí éramos todos uno solo. Aquí no, sabe que cambiaron mucho [en la villa]. Hacíamos todo, por lo menos hacíamos la once para los niños; para la Navidad hacíamos once para los niños, para todos nosotros, para el día del papá, nos acordábamos de todo; del papá, para el día de la mamá, todos los papás se acordaban de nosotros, y se hacían las cosas, se juntaban los hombres, todos así. A la playa íbamos varios juntos, o sea, hacíamos un grupito y nos íbamos a la playa, al islote.

Ellos [los hombres] siguen compartiendo como era allá en el puente; y aquí no, las mujeres todas en sus casas. Antes compartíamos, jugábamos a la pelota, íbamos al río a jugar así, jugábamos entre las mujeres, eso que teníamos hijos y todo; jugábamos a la pelota las mujeres con los hombres y era algo... Había una cancha donde jugábamos todas las mujeres y los hombres, y todo. Era casi a la orilla del río que teníamos todo y jugábamos, hombres con mujeres. Incluso tuvimos un club deportivo, y fuimos para todos lados; para ese club deportivo la *muni* nos regaló las camisetas. Los hombres jugaban, pero las mujeres iban por si había mujeres allá para jugar. Una vez fuimos a jugar a Rauco, y perdieron ellos y ganamos nosotras, y nos dieron dos pollos asados, una garrafa y una bebida, que eso es lo común que regalan. Y esa vez ganamos los tres partidos nosotros y ellos perdieron los tres; y ganamos carne, pollo, de todo, ganamos los tres juegos. El primero, segundo y tercer premio ganamos.

La misma gente da esos premios, los compra, o sea el mismo club saca plata de ahí... por lo menos nosotros teníamos que comprar un cordero, y lo comprábamos entre todos para dar ese premio al que ganaba; por lo menos la mitad del premio para el primer lugar. Nosotros invitábamos a jugar a un grupo y nosotros teníamos que dar el premio. Allá fueron muchos grupos de todos lados a jugar.

La vida era buena

Después llegaron los niños, y los carabineros estaban siempre atentos a nosotros; por ejemplo, cuando subió el río ellos eran los primeros que andaban corriendo, sacándonos.

El mayor de mis hijos ahora tiene doce años, y eso es lo que me causa ya problemas, porque ya he tenido problemas con él; no porque sea droga-

dicto ni nada, pero es que entre niños se pelean. Está en quinto, pasó a quinto. Allá en el puente... lo hallábamos que estaba muy regalón, muy *fundío*, y otra que jugaba solo y en la misma escuela me *estrilaban* que el niño no jugaba con nadie, no compartía con nadie; incluso lo mandaron a psicólogo, que pensaban que yo le pegaba mucho. Era muy tímido y era donde estaba solo; no tenía amigos, no tenía compañeros, nada. Y me dijeron ellas mismas que por qué yo no le daba un hermano, o si no el niño se iba a quedar hasta grande así. El segundo tiene cuatro. Y la chiquitita tiene tres y la guagua que tiene siete meses.

Pero allá tuvimos harta ayuda de la *muni* ahí, del Hogar de Cristo; o sea, la vida era buena. Nos llevaban cosas de ropa, cosas de víveres, de las casas, o sea, para las fiestas, para todo el tiempo.

En el puente hicimos una mediaguüita hecha en lata y palitos de acacio; ésas eran las vigas que habían para el techo, para todo. Y ahí yo sí que tuve que llorarla y rogarle a Dios y no sé a cuántos santos para que me dieran mi mediagua. Hasta que me la dieron, porque eran favorecidas las que salían con mediagua; de quince que nos inscribimos salimos como seis y a las otras seis se las dieron, pero la mitad tuvimos que pagarlas. Eran del Hogar de Cristo y de la *muni*, y a mí me la regalaron. Como le digo, ellos mismos entraron a ver la mediagua adentro, y tenía vigas y todos los palitos de acacio, un arbolito así que cortábamos. Y las otras casas no, porque trabajaban y compraban sus vigas, todo, compraban de la madera buena.

182

A la que yo ubico más de la *muni* es a la señora Julieta y a don Guillermo; ésos eran los que andaban siempre adelante en todo, para sacarnos, para ayudarnos, nos daban mediaguas, techos, ahí todo. Llegaban cuando habían temporales, cuando subía el río les avisábamos. Ahí llegaban a la escuela a conversar con nosotros. La señora Julieta era bien amable. Ella conocía a varios del grupo, porque éramos hartos los del grupo, ahí.

Del Hogar de Cristo conocí a la señorita, la asistente... ¿cuánto se llamaba? Marce, Vicky, algo así, la asistente. Ella empezó de repente a llegar así, a darnos cosas por grupo; juntaba siete familias y les daban canastas familiares. Todos los meses, o sea este mes me tocaba a mí y ahí le tocaba el otro mes a la otra; en eso nos ayudó hartito... Nos servía hartito, habían veces que uno no tenía nada. Era bueno, porque conversaba con nosotros, nos apoyaba, o sea, nos daba ánimo para que siguiéramos adelante, todo eso. Incluso cuando vamos a pedirle ayuda ahora, igual nos atiende bien. Todavía la vemos, o sea, para el tiempo del invierno no más. Yo por lo menos la molesto para ese tiempo, porque antes uno ya está trabajando y tiene sus cosas.

En el hospital el trato era bueno; yo nunca tuve un problema de nada. En eso uno igual tiene que hallar que en el consultorio... igual en los dos me ha ido bien, porque en el primero fue en el de Rauco, y el segundo, el de aquí de Los Aromos. Y también, de que llegamos aquí nos han atendido bien, yo por lo menos. Me fue bien en las operaciones, porque las tres veces que me atendí, me atendió el mismo doctor. Yo le sé el nombre; él no me controlaba, él me atendía el parto no más, y las tres veces me tocó con él, el doctor Gatica.

El resto dice que tienen problemas, pero yo no tengo, eso que he llegado atrasada, o hay veces que no llego y así igual me atienden. Nunca me han tratado mal, no he tenido nunca problemas con nadie de la autoridad mayor.

Nos sentíamos libres

La idea de postular a una casa fue de la *muni*, la ayuda la hace la *muni* ahí, ellos nos empezaron a orientar. Y todo el tiempo, que iban a ayudarnos y conversaban con nosotros, ellos decían que postulemos, que eran ciento veinte mil pesos y lo podíamos hacer en meses. Ellos nos decían para que tengan su casa digna, para que se críen los niños bien, y nosotros no queríamos porque decíamos: “¡Ah! nos encerrarán en una población”. Porque nos sentíamos libres. O sea, cada uno con su terreno hacía lo que quería. Para uno, que este pedacito que tiene ahora... teníamos *los* pedazos de sitios, teníamos animalitos, de todo; yo por lo menos criaba hartas aves ahí. Todos peleando hasta el último día para quedarse ahí, pero es que ya no se dio, y no se dio no más...

Postulamos. Ya después vinimos a ver las listas y después la señorita Carmen, de Chile Barrio, ella nos tenía en contacto siempre. Ella nos llevó, hasta que nos trajo aquí. Nosotros no queríamos, si hasta la retamos... ¡Cuántas *retás* no se llevó! O sea, porque ya dejaba de ir una semana y nosotros: “Oiga, usted nos anda puro *cuentiando* aquí y acá, que las casas son bonitas, que aquí que acá, nunca nos ha llevado a ver”. Hasta que un día nos trajo a verlas cuando recién las estaban construyendo. Y vinimos a verlas y las hallamos feas, porque hallamos así, unas corridas no más sin ningún brillo, nada. Después entre todos se le tiraron a retarla. Ella decía que por mientras se ven así, porque falta pintarlas, falta hacer esto, falta hacerle esto otro... Y así pues, hasta que todos pusimos la plata, que otros la retiraban, otros la retiraban... Si ella batalló hasta que todos pusieron su plata y se vinieron para su casa.

Cuarenta y dos familias éramos; se retiraron varios, porque no quisieron postular no más. Se vinieron igual para acá de allegados, no querían poner plata, eso era. Una no sacó su casa y ella era igual una de las postulantes antiguas; se fue, después volvió. La retiraron porque ella se fue. Ella no dijo; llegó y se fue no más, igual que el otro chico; él se fue y los tres se fueron, no dijeron “no me retiren”, nada. Y la presidenta del grupo tenía que hacerse cargo de eso y retirarlos. Nos retiramos todos nosotros, que era un grupo de como veinticuatro personas, y se deshizo todo ese grupo y quedaron como tres afuera, que se salieron.

La casa

Mi marido trabajaba en el río y trabajaba en los fundos. Así lo juntamos el ahorro de a poco, y nos costó hartó. Un mes pusimos cincuenta y el otro mes pusimos diez, y así lo íbamos juntando. Saqué dos veces la plata para comprar cosas para la casa cuando estábamos más mal, pero como teníamos uno [hijo] no más, así que no nos calentaba tanto la cabeza. Después llegó el otro chiquitito.

A mi marido le entregaron la casa. Yo no vine porque como andaba embarazada, así que yo no pude venir; vino él a recibir la llave y todo. Y al otro día me dijo: “Sabes, que ahora tenemos que arreglar las cosas, que mañana tenemos que estar en la casa”. Yo la vi bien; como nos entregaron esta pura parte de aquí que está recortada, nada más, y una pieza de madera para instalarla acá atrás. Así que yo la hallé chiquitita, pero yo dije bueno. Como tenía mediagua... Así que faltaba instalar la mediagua. Mi marido se contactó con el marido de mi mamá, mi padrastro, y con él se ayudaron a hacer la mediagua y todo, aquí entre los dos. Para entrar la mediagua tuvimos que sacar la reja de ahí, la reja de acá, la rejita esa de malla, tuvimos que sacar todo eso.

Yo me sentía bien por la luz, porque allá teníamos luz eléctrica, pero no era lo mismo que tener la propia de uno. Por lo menos la luz eléctrica que teníamos allá venía del otro lado del puente y llegaba poquito voltaje. Lo primero que me alegró fue eso, y el agua adentro, porque allá yo tenía que andar sacando de los cositos que teníamos, en noria. Así que yo me sentí feliz. Y no importa que sea chica; total, la cuestión es que después la vamos a agrandar; nosotros pensábamos agrandarla nosotros con madera, así, pero después vino el segundo proyecto [de ampliación de la vivienda] y eso fue otro problema. La señora Carmen dijo que teníamos que postular otra vez para el segundo proyecto y nosotros decíamos: “Vuelta a hacer esos papeles”. Y ella decía: “No, si con la misma libreta ponen plata no más”. Eran cuarenta y seis mil pesos para que nos hagan esta parte de atrás. Mi marido iba poniendo. En un mes ya teníamos toda la plata, ella nos avisó y nosotros pusimos *altiro* la plata.

Iban a estucarlas y hacerle el cortafuego a las casas, los de Chile Barrio. Está la municipalidad, está Fosis, están todos esos. Cuando vienen nos enredan a todos; viene el gobernador, viene el alcalde, vienen en grupos, y que viene éste, que el señor va a venir tal día, que este señor... entonces uno se embola. Y cuando hay reuniones uno va a escuchar; la verdad, va a escuchar no más. Yo todavía no conozco cuál es el gobernador; sé que vino el gobernador, pero no sé cuál es; no ve que vienen en grupos, así... Aquí cada vez que vienen, nos agarran; si vienen a puro darnos *calmantes*. Si este trabajo tenían que haberlo entregado en diciembre —como “regalo de Pascua”, dijo— y hasta la fecha... Yo no encuentro que sea un regalo, porque es plata que nos dio... o sea, esa plata, del gobierno salió esa plata que nos quedó de esta casa. Y ellos se vienen a *dar las partes* de que son ellos los que nos regalan. Si el que nos regaló fue el presidente, yo creo; porque ellos dicen: “Les vamos a dar un regalito de Pascua con su casita otra vez”. Y con esa plata nosotros tenemos que pagarles a los maestros para que hagan esos arreglos y pagar los materiales que se necesitan, porque no hay colectores para que traguen el agua, algo así, y parece un río afuera. Son los únicos problemas que hay. Hubiera algún alcantarillado para que caiga esa agua...

Nosotros estamos haciendo otro arreglo; no ve que ahí era cerrado, y nosotros lo abrimos ahí para que no se vea tan oscuro. Eso es lo que entregó la... los proyectos, entregaron esas vulcanitas. Nosotros las pusimos

ahí arriba y pusimos otras cosas ahí a los lados, y compramos nosotros esas cosas.

Aquí no hay unión

Aquí ya no hay unión, no sé por qué cambiaron... Uno quiere hacer una once para los niños, para el día del niño, y nadie está de acuerdo. Y allá no, porque decían hagamos esto para el día del niño, hagamos esto para el día de la mamá o hagamos esto para el día del papá... todo. Aquí andan: "No, yo no porque estoy enojada con ella". Que no, una cosa así; o sea, todos desunidos. Porque el otro día no más, estaban para la Navidad haciendo un *arreglín* así entre un grupo para ir a Frutillar, a una parte de río que hay para allá. Y todos se echaron para atrás, quedamos nosotros no más. No sé por qué; otros iban a ir al río de Rauco, para el río de Río Claro. Esa idea nació de nosotros con mi marido, de invitar a todas las familias, a los más unidos, o sea... pero nadie nos apoyó, así que ese día fuimos los dos no más, con los hijos y mis cuñados, mi cuñada y mi suegra, la mamá de él. Ése fue el lotecito que pudo ir después que habíamos juntado como... a ver, eran como seis familias más o menos, y íbamos a arrendar una micro y todo. Allá no; allá hacíamos un acuerdo y se hacía... en el puente era más bonito.

Aquí yo no participo en ninguna actividad. A veces voy a las reuniones de la Junta de Vecinos; cuando no está mi marido, voy yo, porque él es el que está a cargo de... o sea, no tiene ningún cargo ahí, pero él es el socio. Yo no me quise inscribir en nada, porque cada vez que me inscribo se echa todo para atrás.

Yo aquí no tengo amigas; vecinas no más, de hola y chao... y a mí me gustaba como éramos antes, la pasábamos bien, íbamos a todas las *paradas* de los hombres, donde iban a jugar. Acá hay hartos desconocidos, por lo menos nosotros somos los más conocidos de este sector de aquí, y de ahí para allá unos que otros. O sea, hay club de mujeres todavía, hay club de mujeres que juegan las más jóvenes. Ayer estaban jugando, pero juegan en la noche; no ve que como trabajan, juegan todos los sábados, pero en la noche. Se llama Club Deportivo Sol de Estrella... Éste no es el mismo de allá, ése se terminó, era de hombres no más ese club. Las camisetas las entregaron a las mujeres, pero ellas pidieron otras, porque el club antes era el Club Deportivo Los Tigres, de hombres. Hay de toda edad; la más viejita tendrá unos veintiséis, veintiocho años. Yo no quiero, porque tengo muchos niños, o si no ya estaría ahí. Pero es bonito, sí, salir a jugar para fuera.

El Estado

Yo creo que [del Estado] ya no vienen. Donde ya tenemos una casa... O sea, ya no sufrimos, no andamos claveteando como antes, aquí ya es más bien, por lo menos esta casa, ya no hemos tenido problema de gotera, nada.

Este invierno fui a la municipalidad, pero me tocó *catetear* hartito. Porque no habían cosas, según ellos. Y yo andaba embarazada en ese tiempo, así que me pegué como tres piques más o menos. Tuve que ir de a pie,

hasta que me dieron una bolsita de cosas, porque... según yo, no había molestado en años, no más por eso me la dieron. Porque hay gente que está todos los meses pidiendo cosas; y yo no, porque yo desde que llegué aquí había molestado una pura vez, que vinieron a dejar cosas ahí en la sede. Ya eso hacía como tres años que no había ido a la *muni*. Por eso no más me dieron. O sea, yo creo que uno les molesta, porque dan algo y lo dan de mala voluntad, no lo dan como antes, que decían: "Ah, a esa persona hay que darle porque ella la necesita". No, ahora no. Ese día yo entré, y dije si me podían dar una canasta, o sea, cosas. Y ella me dijo: "Putá, hemos dado tanto que ya no nos queda". O sea, eso ya es molestar. Yo le dije: "No, es que yo no molesto de hace tiempo". Le dije: "Yo ya años que no vengo aquí". Ya, me miraron la ficha y dijeron: "Ah, sí, de veras que usted no viene de este tiempo; y, denle una canasta, pero escondida". Y me escondieron de la demás gente para que no le dieran. Y pasé por detrás de la *muni*, para que no me viera la demás gente que estaba pidiendo cosas. Fue malo eso, o sea, yo me sentí mal porque yo había ido con mi hermana, con mi mamá, y a ellas no les dieron, porque no había. Igual, yo las esperé afuera y todas dijeron que me habían dado porque andaba embarazada no más. Sí, yo creo que a lo mejor por eso, adonde me vieron guatona.

Allá [en el campamento] yo creo que la *muni* estaba en todas; el Hogar de Cristo igual; pero aquí no, hay que andarse uno moviendo. Allá no, porque llegaban solitas a regalar cosas, llegaban de repente así: "Ya, ¿a usted qué le falta?", hacían la ficha y después llegaban a dejar las cosas, el carbón.

186

Sabiendo hacer cosas, uno trabaja

Los únicos cursos que se estaban haciendo eran para... y aquí terminó todo... eran de repostería. Pero terminó aquí, como le digo; empezamos allá [en el campamento] y terminó aquí. Empezó en el puente, terminó porque toda la gente no quería prestar sus casas, porque aquí, que acá, se pusieron delicadas, y así que la señora ésta [la profesora] se fue y no volvió más. Hicimos hartas clases allá en el puente; habían unas ocho o diez más o menos veces que iba la señora. Lo hacíamos en una casa, por lo menos a mí me tocaba en mi casa. Y aquí, como le digo, no pasa eso. Yo quería hacerlo, porque es lo que más me gustó. La señora no venía por menos; venía por diez o si no, no venía. Porque podía servir para hacer cosas. Así, más adelante, porque ya uno después, con la edad ya no puede trabajar en cualquier cosa; sabiendo hacer cosas, uno trabaja en su casa.

Los cursos que ha habido no han salido; por lo menos vinieron a inscribir la primera vez que llegamos aquí, a los dos meses después vinieron cuando llegamos aquí. Que iban a hacer para repostería, para peluquería a los que les gustaba peluquería, todos pidiendo para el curso que les gustaba, y no vinieron nunca más. Las otras no quisieron no más, estaban *cabreadas*, porque según ellas no aprendían nada, que no se les quedaba nada. Yo les decía: "Pero, que no es preciso que lo hagan con la mano. Ustedes con tal que les digan, ya, tantas cosas para hacer un *kuchen*, qué es lo que lleva, qué es lo que no lleva; se lo tienen que ir grabando aquí". Algunas

aprendieron, algunas no. Yo aprendí varias cositas y me gustaba eso, lo hallaba bonito.

Hicieron también ese proyecto de hacer un curso del colegio, hicieron ese curso de... para estudiar, y también la profesora vino un día y no vino más después, y hasta la fecha... Aquí vino una pura vez y no vino más. No tengo idea por qué no vino. Yo no me inscribí en ese proyecto, sí, porque yo dije, con lo que sé ya es suficiente, porque hay personas que no saben nada, nada.

La culpa de que no funcione es de la gente, de la misma gente, que viene gente que saben, por lo menos... Ese tiempo vino el grupo de... cuánto se llama... que todavía vienen a dar las pastillitas. Como le digo, los de Chile Barrio, vino Fosis, vinieron hartos grupos, y entre todos dijeron que querían sacar a la gente, por lo menos a las señoras de casa, los dueños de casa, a los jóvenes, de la droga, o sea incentivarlos en el estudio. Algo que les guste a ellos, por lo menos para ver qué querían hacer algún día, sus sueños de ser algo. Varios se inscribieron.

Trabajo y trueque

Mi marido en el puente trabajaba de temporero; hay hartos fundos por ahí cerca. Ahora le queda lejos de aquí, ahora busca en construcción. Porque ahí nos quedaba... por lo menos para el lado que uno se daba vuelta, para esos lados, alrededor, hay fundos. Era fácil para trabajar y todo. Y trabajaba en el río el tiempo que no se podía trabajar en la cosecha, en el invierno sobre todo.

Mi marido no más trabaja. Aquí trabaja él no más; yo solamente me preocupo de llevar a los niños al jardín y a las cosas de casa. La plata la administramos los dos. Vamos los dos a comprar siempre cosas, llevamos la lista ahí de todo lo que tenemos que pagar, de lo que tenemos que comprar, todo.

La pega de la fruta es harto pesada, porque yo he ayudado reemplazando a mi esposo, o sea, reemplazándolo, no que yo haya trabajado de sol a sol; cuando él tenía que hacer, yo lo iba a reemplazar. Ahí me tocaba trabajar como le tocaba trabajar a él no más, con escala, capacho, todo. Es muy duro.

A mi marido le pagan más o menos; para las cosechas se gana plata, porque le pagan por capacho, por el día, por semana corrida, por todo eso. Lo que pagan ahora son tres mil quinientos por todo el día. Sin descuentos, así no más. En algunos hacen descuentos, que les descuentan, ya ahí sacan menos, dos mil y tanto sacan. Él, ahora, por lo menos en enero, marzo, abril, trabaja de temporero, y el resto del año trabaja en construcción. En el ripio ya no trabaja, se gana [dinero] a veces no más ahí; se gana cuando van empresas a buscar, ahí se gana, pero uno puede estar ahí todo el día y no se hace nada.

Yo a veces salgo de cartonera. Salgo en el micro, me agrupo con cualquiera que ande de aquí. Vamos para Los Boldos, para la Santa Fe. Ahí me va bien, porque lo que se reúne, el cartón, papel y cosas para vender, por lo menos juguetes, todas esas cosas uno las recoge y las va a vender allá en el

[mercado] persa [de la población]. Los cartones los entregamos en el centro. Pagan a treinta pesos el kilo de cartón, a cuarenta pesos el kilo de papel blanco, y así. Lo metimos en saco, lo traemos para acá para juntarlo. A veces viene el camioncito a buscarlo y ahí de la misma compran; ahí llega a buscar un camión y viene a buscar harto... si no van a venir por un lotecito. Yo salgo a veces no más. Los *cachureos* se venden harto en el *shopping* [feria]. Aquí la mayoría de la gente trabaja en eso, se venden hartos. La gente de aquí mismo compra; yo de repente voy a comprar y es la misma gente que vive aquí o vienen de afuera, pero es más gente de afuera que de aquí.

También se cambian cosas. Resulta harto, porque aquí hay varios que no trabajan en el persa y hacen eso de cambiar; pero resulta, porque varios hacen eso de cambiar y lo cambian. Es bueno, porque así se ayudan. El otro día vino una señora de por allá y ni la conozco yo, vino a cambiarme unas *chalitas* para mi hijo por harina. Y yo se la cambié; siempre compramos harina, es importante eso. Ella miró a los niños y me dijo: "¿No le quedará buena?" Y se las probé y le quedaron. Yo le cambié ese día por un kilo y medio de harina y le di mil pesos en plata, que andaba con dos mil y tanto, y me pidió el resto en harina y el resto en plata. Estaban nuevas, esas cuestan seis mil pesos en el centro; y se las quedó mi niño chico.

El sueño de tener mi casa

188

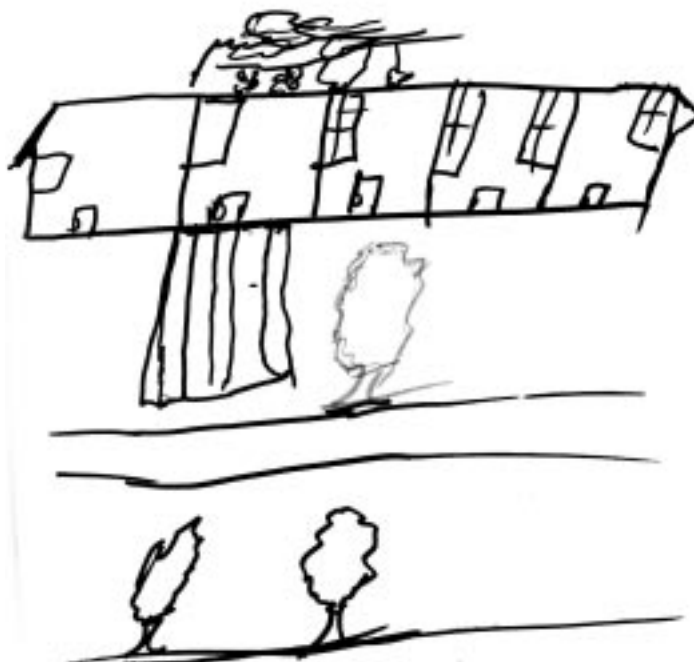
Yo ahora estoy bien, porque, como le digo, mi infancia no fue buena; vivimos de allegados, cada una por su lado. Después que me junté con mi marido; ya empecé a vivir mejor, porque él, a pesar de que a veces tenía trabajo, a veces no, hizo igual posible el sueño de tener mi casa, y que yo mandara todo. Aunque fuera una mediagua, pero yo la mandaba. Y aquí estoy bien, y yo, lo que más soñaba, que mi madre tuviera su casa, y la tuvo; la tiene todavía y mi hermana igual.

Para surgir, uno tiene que mirar que uno igual tiene que poner; no siempre va a estar dependiendo de los demás, para que uno algún día diga: "Esto lo hice yo, con mi esfuerzo, con todo".

Mis sueños [de aprender repostería] ya se me vinieron abajo. Porque aquí llegan tantas promesas, y para hacer ese curso hay que tener plata, yo creo. O sea, aquí lo venían a hacer gratis. O sea, mi sueño mío, es hacer ese curso de peluquera o repostería para enseñarles a mis nietos, hijo, hija, porque tengo una sola hija. Ése ha sido siempre mi anhelo, de aprender eso. Toda la gente ya está *cabreada* con todo eso, con esas promesas, que están que "vamos a venir", y uno las espera y todos metidos en la sede y no llegan.

Cuando el niño tenga unos cuatro años ya, y no dé tanto que hacer, voy a trabajar. Yo trabajaría en la fruta, de empleada.

Aquí el barrio no me gusta; la casa sí, estoy bien con mi casa. O sea, yo, a futuro, por el barrio estamos mal; o sea, hallamos que hay muchas peleas —no con nosotros, con los demás—, pero igual, porque uno no duerme tranquila en la noche; más que aquí se han vuelto buenos para robar. O sea, me gustaría, a futuro, con mis hijos que tengo, me gustaría salir de



Población Aguas Negras

aquí. Estoy contenta con mi casa, pero me gustaría tenerla en otro lado, en otra parte, pero aquí no. Me gustaría así como estábamos antes, en el campo y lejos de la ciudad. No es que seamos campesinos tampoco, pero ya nos acostumbramos a esa rutina de vivir lejos del *boche* y todo eso; por lo menos yo tengo que andar *ojo al charqui* con mis hijos en la calle. Allá no pasaban camiones y nunca me preocupé de ellos, ni de andar detrás de ellos, que se iban al río y todo...

Capítulo 9

El desafío de recuperar la vida social en condominios de vivienda social *

Ana María de la Jara
Cordillera, Centro de Estudios Municipales

Hoy se observa en gran parte de los barrios populares que, junto al acumulado histórico de las organizaciones sociales y a la tradicional solidaridad presente en el mundo popular, ha ido imponiéndose un progresivo deterioro en la interacción de sus habitantes, lo que afecta seriamente la convivencia social y la vida comunitaria. Esta situación, que se ha generalizado irrumpiendo no sólo en barrios populares, sino también en villas de sectores medios, adopta características especiales en los llamados condominios de vivienda social.

191

Tres situaciones son especialmente preocupantes para nosotros, tanto por su frecuencia como por las consecuencias que tienen en la vida cotidiana. En primer lugar, está el escaso interés y valoración por iniciativas de tipo social y colectivas. Junto a ello, nos inquieta la tendencia creciente de legitimación de la violencia —verbal o física— como forma “natural” del convivir. Y, por último, nos preocupa también la frecuencia de hechos delictuales que generan inseguridad en la gente. Así, las familias ven gravemente afectada su calidad de vida, por lo que aspiran a cambiarse de barrio en búsqueda de mayor seguridad y tranquilidad. Como consecuencia, no se interesan por mejorar su barrio y se restan a la organización para el adelanto y mejoramiento de sus viviendas y entorno. Se constituye una especie de círculo vicioso en el que la gente no participa porque no le gusta su barrio, y éste no mejora porque no cuenta con la energía social de los vecinos. Es notorio que cuando este círculo se logra romper y los vecinos se apropian de su territorio, las condiciones cambian significativamente y poco a poco el barrio va saliendo adelante, los vecinos se van sintiendo más integrados y van haciendo más vida comunitaria.

* Ponencia presentada en Seminario “Por una buena convivencia en los condominios de vivienda social”, realizado el 5 de diciembre de 2002 en el Palacio Ariztía, organizado por Cordillera y patrocinado por el Gobierno de Chile, Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Serviu Metropolitano.

En relación con la situación de deterioro de la convivencia social identificamos algunos elementos asociados a ella, que hemos conocido en profundidad en los condominios de vivienda social, y específicamente en los de construcción en altura.

En primer lugar, existe una *situación de precariedad* que se extiende mayoritariamente entre la población de estos sectores. Constatamos que un alto porcentaje de sus habitantes se encuentra en situación de pobreza. La inserción en el mercado laboral de la población activa es fundamentalmente en empleos informales, por lo que la cobertura en materia de seguridad social es deficiente. Los sueldos a los que acceden son bajos, por lo que muchos satisfacen mínimamente sus requerimientos básicos de subsistencia. Ello no sólo significa carencias de tipo material, sino que se presenta acompañado de un fuerte sentimiento de exclusión e inseguridad cotidiana, con la consiguiente frustración que esto provoca. El mercado ofrece innumerables oportunidades a las que no pueden acceder, dejando en las personas la sensación de que es un problema individual, de incapacidad propia para llegar a lo que una parte de la sociedad obtiene.

Esta sensación de precariedad y exclusión se ve agravada, además, porque tanto el Estado como los municipios pasaron muchos años sin intervenir e invertir en los condominios y cuando lo hacen su intervención es muy parcial.

En segundo lugar, en relación con *la vivienda*, existen dos aspectos importantes de destacar. Por un lado, las insuficientes condiciones de habitabilidad al interior de ellas. Los departamentos cuentan con una superficie reducida que imposibilita la satisfacción adecuada de las necesidades de las familias. El hacinamiento, y los consecuentes conflictos intrafamiliares derivados de él, tienden a “expulsar” de la vivienda a sus habitantes, especialmente a los jóvenes y niños.

Íntimamente relacionado con lo anterior, inciden en la situación analizada las características estructurales de gran parte de estos condominios, especialmente los construidos entre 1980 y 2000. Su diseño arquitectónico, caracterizado por enfrentar dos edificios —con una separación de aproximadamente seis metros entre sí—, por un lado atenta contra la privacidad de cada departamento, y por otro “obliga” a los vecinos a tener un contacto permanente, siendo casi imposible no escuchar las conversaciones que se producen en los pasillos, la música o los gritos provenientes de los departamentos contiguos. A esto se agrega el desconocimiento que la mayoría de los habitantes de estas copropiedades tiene acerca del tipo de propiedad en que viven y las implicancias de ello. Ocurre así que la propiedad colectiva (techos, escalas, sitios entre uno y otro block, etc.) pasa a ser “tierra de nadie”, sin que haya responsables de su mantenimiento, a la vez que se da una apropiación indebida de espacios colectivos por parte de algunos co-propietarios.

Vinculando los dos aspectos habitacionales antes señalados, se configura una situación contradictoria en la que se ve involucrada gran parte de los habitantes de estos sectores: lo reducido del espacio, con el consiguiente hacinamiento que se presenta al interior de las viviendas, “expul-

sa” a los habitantes al exterior. Al mismo tiempo, la interacción social conflictiva entre los vecinos, en el exterior, los empuja a intentar “refugiarse” al interior de sus departamentos... Y esto se reproduce permanentemente. Es evidente que vivir en esta contradicción tensiona y desgasta a quienes la sufren cotidianamente.

Los espacios públicos de los condominios —vale decir, las multicanchas, sedes sociales y terrenos en torno a los edificios—, que podrían constituirse en lugares de convivencia y encuentro, en su mayor parte no han logrado ser espacios gratos para el deporte y la vida cultural y comunitaria. Por el contrario, en muchas ocasiones son fuente de discordia y, lo que es peor, algunos habitantes los usan como basureros, puntos para el tráfico de drogas, escenario de peleas, asaltos y robos. En otros casos, con frecuencia se los encuentra cerrados, porque las organizaciones, en un afán de mantenerlos bien, controlan excesivamente su uso.

El tercer componente del diagnóstico, asociado al problema descrito, se sitúa en el ámbito de las profundas *transformaciones culturales* acontecidas en el país durante los últimos veinticinco años. Hoy, a las personas no les parece atractivo juntarse ni trabajar en equipo. Las organizaciones sociales están frecuentemente en manos de uno o dos dirigentes, los que no logran motivar a otros a sumarse al trabajo. Se considera un valor “no meterse con nadie y ser sólo del trabajo y de la casa”. En definitiva, lo colectivo y la acción social se han visto desprestigiados y no constituyen hoy un valor para la mayoría de la gente.

En muchos chilenos está internalizado que el camino individual, la competencia y la gestión de los servicios en manos de la iniciativa privada, son más seguros y eficientes para alcanzar las metas personales y familiares.

Recurriendo al Informe de Desarrollo Humano del PNUD sobre *Desarrollo humano en Chile. Más sociedad para gobernar el futuro*, del año 2000, podemos decir que existen dificultades entre los chilenos para construir sueños colectivos y aunar fuerzas para conseguirlos.

La insistente y reiterada descalificación de la acción pública y del quehacer organizativo durante los años de dictadura terminaron calando hondo en nuestra cultura. Esto se fue consolidando con el proceso de modernización y globalización, el desarrollo del modelo neoliberal y los éxitos económicos de nuestro país hasta fines de 1997. Aunque dichos éxitos estuvieron acompañados por una notable reducción de la pobreza, por un aumento de los niveles de salarios reales, una sostenida mejoría de la cobertura de gran parte de los servicios sociales y de la accesibilidad a ellos, un malestar generalizado fue instalándose en la sociedad chilena. Ha venido surgiendo así una creciente desconfianza hacia el otro, reduciéndose los espacios de seguridad y confianza social. El hogar ha llegado a ser concebido como el único refugio “seguro” ante tanta amenaza exterior. Las relaciones sociales se han empobrecido, reduciéndose en numerosas ocasiones a la familia extendida y a un íntimo círculo de amigos. La acción colectiva, por tanto, ha quedado postergada.

Los fenómenos sociales anteriormente descritos tienen negativas implicancias en la participación social. Como ya es sabido, en la actuali-

dad existe una baja participación de las personas en organizaciones sociales. Datos de mediados de la década de los noventa indicaban, por ejemplo, que uno de cada dos chilenos(as) no participaban en ninguna organización social, incluidos los partidos políticos.¹ Tres años después, las cifras indicaban un deterioro aún mayor. Solo el 33,5 por ciento de los encuestados en el Informe del PNUD de 2000 declaraba pertenecer a una organización.

Esta tendencia ascendente en el debilitamiento de la participación es preocupante. En este sentido, hoy se produce una paradoja en el ámbito de las políticas sociales. De acuerdo con la forma en que ellas han sido concebidas en el último tiempo, su realización “exige” y necesita participación y organización de la ciudadanía. Sin embargo, las estrategias que utilizan no logran estimularla.

Da la impresión de que muchas políticas fuesen formuladas partiendo del supuesto de que existe un sólido tejido social y un alto nivel de organización. Es decir, que existen capacidades instaladas en la población para que se desarrolle la participación. Sin embargo, como hemos analizado hasta ahora, aquellas capacidades ya no se encuentran presentes en nuestra sociedad.

Esta incongruencia resulta nociva para los sectores de menores ingresos de la población, es decir, aquellos que constituyen el grupo objetivo principal de la acción gubernamental. Al “exigirseles”, desde el sector público, organización y participación para optar a las políticas gubernamentales y al no existir tales condiciones, éstas terminan siendo poco eficientes, reducen su sentido y, a la vez, pierden su capacidad de contribuir a enriquecer el tejido social. En este aspecto, el caso de los condominios sociales constituye un buen ejemplo. La comunidad que en ellos vive tiene la obligación de organizarse y adoptar un reglamento que norme la convivencia en la copropiedad para optar a determinados beneficios sociales. Sin embargo, la organización prevista en la ley es tremendamente dificultosa, dadas las características del sistema de vivir en copropiedad y la situación de fragilidad del tejido social referida.

A partir del recorrido y experiencia de Cordillera en el trabajo con los condominios de vivienda social, nos surgen diversas preguntas en relación con las posibilidades de mejorar la vida de cientos de miles de familias que viven en ellos, y dejar de producir pseudo soluciones habitacionales que han terminado creando nuevos problemas, que afectan una vez más a los sectores con menos recursos y oportunidades sociales.

Entre las interrogantes que nos planteamos, podemos mencionar las siguientes:

- ¿Cómo resolver la tensión entre la necesidad de continuar con planes masivos de vivienda que den soluciones habitacionales a las numerosas familias que viven de allegadas, y la necesidad de me-

¹ Datos de Latinobarómetro 1996, citados por PNUD (1998), pág. 138.

jorar sustantivamente las condiciones de habitabilidad en las nuevas viviendas sociales y su entorno?

- ¿Está la actual política pública asumiendo suficientemente, y con la profundidad que lo requiere, la exigencia de reparar las deficientes condiciones de habitabilidad de los condominios de vivienda social entregados desde el año 1985 en adelante?
- ¿Cuán factible es plantear una política social integral que responda a las múltiples necesidades materiales, sociales y culturales que surgen en estos asentamientos urbanos?
- ¿Cómo lograr que los municipios asuman su responsabilidad con las familias que habitan los condominios de vivienda social, invirtiendo en desarrollo comunitario y cultural en ellos?
- ¿Cómo lograr que los dirigentes sociales asuman un enfoque orientado más a la convivencia social al interior de los barrios que a la sola consecución de proyectos de infraestructura?
- ¿Cómo resolver la tensión entre las juntas de vecinos y la organización interna de los condominios, entendiendo que las primeras no pueden asumir la especificidad y complejidad de estos conjuntos habitacionales?
- Y, por cierto, ¿cómo hacer para que los habitantes de los condominios aprendan de las experiencias exitosas y vayan generando sus propias propuestas adecuadas a cada situación particular?

Son éstas las preguntas, entre otras, que nos dan vuelta cotidianamente. Y, en último término, consideramos que mejorar la convivencia social es un desafío al que muchos debemos aportar.



MÁS
PREOCUPACION
CON LA
BASURA

CAUSICEN VIV.
LA PUERTA
CERRADA EN
LAS NOCHES.

Conclusión

Conclusión

MEJORAR EL STOCK DE VIVIENDA SOCIAL EN CHILE *

Alfredo Rodríguez

SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación

Ana Sugranyes

Habitat International Coalition (HIC)

A lo largo del libro se ha afirmado reiteradamente que el éxito o fracaso de una política habitacional finalmente se mide por el logro de los objetivos buscados. Una política que satisface la demanda de vivienda de una determinada población —uno de los objetivos de la actual política habitacional en Chile— es un éxito; pero a la vez puede ser un fracaso, si no da continuidad a la solución de los problemas que esa misma vivienda genera a las familias que la habitan. No es suficiente que la política cumpla con los objetivos que *inicialmente* se propuso, porque sus resultados intervienen y modifican la realidad económica, social, cultural y espacial sobre la que actúa, generando una nueva realidad. De esta manera, lo que puede haber sido un éxito político en sus comienzos, al cabo de unos años, si se sigue operando sin tomar en cuenta la nueva realidad a cuya existencia ha contribuido, puede ser un fracaso político y práctico.

Como se señala en varios de los capítulos de este libro, y particularmente en los resultados de la encuesta de SUR (2002), los residentes de los conjuntos de vivienda social no están satisfechos con sus condiciones de vida, además de tener problemas de convivencia que se expresan en distintas manifestaciones de violencia, en especial intrafamiliar. Tal visión se contrapone a lo que ha sido el discurso oficial del Ministerio (no así el de muchos de sus funcionarios), según el cual esos conjuntos son considerados logros de una política de vivienda, cuyos éxitos el Minvu difunde por América Latina. El contraste entre estas diferentes visiones de una misma realidad tiene implicancias políticas. Si se supone que los resultados son muy exitosos, se puede extrapolar que los pobladores están satisfechos y agradecidos de haber hecho realidad “el sueño de la casa propia”. Pero

199

* Este texto se basa tanto en el documento de discusión presentado por SUR en el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, el 15 de abril de 2003; como en parte de la tesis de doctorado en proceso, de Ana Sugranyes, “Housing the poor in urban complexity”, Programa Alfa-Ibis, Facultad de Arquitectura, TU-Delft, Países Bajos.

cuando no es así y expresan su deseo insatisfecho de “irse”, sin ninguna respuesta gubernamental, es necesario retomar el sentido *político* de las políticas de vivienda. El sentido que tuvo la producción masiva de viviendas sociales en el primer gobierno de la Concertación, fue claramente político: dar respuesta a una gran demanda habitacional insatisfecha, en un momento de enorme fragilidad social y política. Hoy, los sin casa de los noventa tienen techo. El problema es otro: el país ha crecido, se ha reducido la pobreza, han aumentado las expectativas de la gente, y la respuesta sigue siendo la misma que se dio en una situación social, económica y política distinta.

Es necesario, entonces, entrar a una segunda fase, donde la preocupación esté colocada en la *calidad* de la vivienda social y de su entorno. Si a principios de los años noventa el gran desafío fue *cuantitativo* —dar techo—, ahora es conformar barrios, hacer ciudad. Esto supone al menos, por una parte, rehabilitar física y socialmente los conjuntos de vivienda social construidos en los últimos veinte años, y mejorar las poblaciones de los años cincuenta y sesenta; y por otra, fijar criterios de diseño y organización social que aseguren calidad urbana para los nuevos proyectos de viviendas sociales. Para aportar en esa dirección, a continuación intentaremos hacer un balance de la situación y tendencias actuales, colocar para la discusión algunos lineamientos de política de vivienda social.

200

1 Un balance de la política habitacional: escasa preocupación por la ciudad

En cuanto a las políticas de vivienda social, nos interesa destacar que, a pesar de introducirse cambios con respecto a las políticas de los años noventa, la “nueva política habitacional 2001” mantiene una escasa preocupación por la ciudad. Al respecto, primero examinaremos dos fenómenos urbanos importantes ocurridos en Santiago en las últimas décadas: la concentración de población pobre en la periferia, y el despoblamiento de las zonas interiores de la ciudad. Luego, en qué medida la política habitacional 2001 mantiene o corrige esas tendencias.

La política de financiamiento de la vivienda ha tenido dos efectos urbanos importantes, interdependientes. Por una parte, ha creado un gran parque habitacional de viviendas de bajo estándar, concentrado en zonas periféricas con alta densidad, donde los problemas de convivencia exigen intervenciones de rehabilitación y remodelación. Por otra, ha estimulado el despoblamiento de las comunas interiores de la ciudad, donde esta ubicada buena parte de las antiguas poblaciones de los años cincuenta y sesenta, que también requieren atención y que, desde un enfoque de renovación urbana, son una reserva de terrenos. La nueva política habitacional 2001 continúa priorizando la construcción de nuevas viviendas, y con ello desplazando familias a la periferia de la ciudad.

1.1 El stock de viviendas de muy bajo estándar¹

Durante las dos últimas décadas se ha construido en Chile prácticamente la mitad del parque habitacional total del país.² Esta producción masiva ha reducido el déficit acumulado y ha dado techo a los pobres. En el caso de Santiago, que por tradición concentra el 40 por ciento de la producción anual y acumulada, en este stock de viviendas sociales vive una quinta parte de la población de la ciudad.³ Esta producción masiva ha sido posible en Chile gracias a la consolidación de un enlace financiero, público y privado, que ha garantizado la participación de las empresas de la construcción en una actividad considerada, muy a menudo en el mundo, como no rentable.

A lo largo del libro hemos visto cómo, a pesar del éxito del alcance cuantitativo, el stock de viviendas sociales tiene impactos sociales y urbanos negativos, pues implica problemas para los usuarios que lo habitan y para el futuro de la ciudad.

Para los usuarios, la percepción de los problemas pasa por una convivencia dura en condiciones de hacinamiento dentro las viviendas y de muy alta densidad en los conjuntos; por viviendas que no se adaptan a sus necesidades y a sus recursos; por entornos de los cuales no hay posibilidad de apropiarse y construir identidad; por servicios de mala calidad, especialmente en lo que respecta a educación y salud; por situaciones de violencia y tráfico de drogas; y por una sensación de estigmatización y abandono.

Estos problemas tienen su origen en que la política de vivienda social ha sido concebida sólo como una política de financiamiento —subsidio habitacional—, por lo que la vivienda aparece como un simple bien de capital, una mera mercancía, y su compra como una estrategia económica, en el sentido restringido del término. Como hemos señalado en el Capítulo 8, en la producción de las viviendas y en las formas de acceder a ellas hay una abstracción de la trayectoria recorrida por las familias que las habitarán, lo que las despoja de todas sus propiedades históricas y simbólicas.⁴

201

¹ Véase SUR, los estudios “Las condiciones de vida en el parque acumulado de viviendas de bajo costo” y “Mejoramiento habitacional en Chile”; respectivamente nos. 150 y 151. En este capítulo, todas las referencias bibliográficas numeradas remiten a la Bibliografía sobre Vivienda Social en Chile, 1982-2002, en Anexo 3, pág. 235 de este libro.

² Los Indicadores Económicos y Sociales de Chile 1960-2000 del Banco Central indican que de 1980 a 2000 se han construido 1.912.521 viviendas. Los resultados del Censo 2002 identifican un total de 4.434.521 viviendas en el país. En las últimas dos décadas se ha construido, por lo tanto, el 43 por ciento del stock disponible.

³ El estudio “Mejoramiento habitacional en Chile”, de SUR, ha identificado en el Gran Santiago, con sus 34 comunas, 202.026 viviendas sociales, distribuidas en 489 proyectos y construidas entre 1980 y 2000. Estos conjuntos habitacionales ocupan 2.500 hectáreas de las 65 mil del Gran Santiago. Aplicando el promedio de 4,5 personas por vivienda que nos arrojó la encuesta —producto del estudio “Condiciones de vida en el parque de viviendas de bajo costo”—, vemos que son casi un millón de personas, una quinta parte de la población de la ciudad, las que viven en este stock de viviendas de 28 a 42 metros cuadrados y de muy bajo estándar.

⁴ La dimensión simbólica de la vivienda es una grave ausencia en las políticas sociales. Para las familias pobres que durante muchos años han ahorrado y esperado tener la *casa propia*, la entrega de la vivienda no es sólo la recepción de un bien económico, es el acceso a un bien saturado de significados.

En la dimensión espacial y física, estos problemas se expresan en:

- una vivienda diseñada como un producto final, que no facilita procesos de apropiación, mantenimiento y mejoramiento, tanto de la vivienda en sí como de su entorno inmediato y barrial;⁵
- el tamaño de los conjuntos, que corresponde a los intereses públicos y privados de quienes producen el stock y no de quienes lo habitan; y
- la localización de estas viviendas en concentraciones homogéneas de pobreza en sectores periféricos de las ciudades, que genera altos niveles de segregación socio-territorial.

A largo plazo, estos problemas aumentarán en función de la obsolescencia funcional y física en que rápidamente está cayendo este tipo de viviendas de muy bajo estándar. También lo harán por el uso fragmentado del suelo urbano, con muy alto coste para la articulación física y social de los conjuntos con el resto de la ciudad.

Por otra parte, el stock ha sido producido por constructores y desde una institucionalidad sectorial centralizada, con pobres aportes de arquitectos y urbanistas. No se ha generado una reflexión colectiva en torno a los productos de la política habitacional, donde participen —además de arquitectos y urbanistas— los pobladores, el municipio, instancias públicas sectoriales, la universidad, la empresa privada y las ONG.⁶

1.2 Despoblamiento de las poblaciones como reserva para rehacer viviendas y ciudad

El parque residencial de los pobres urbanos en Santiago abarca, además de las viviendas sociales producidas durante las dos últimas décadas, otras tres modalidades de asentamiento: i) las 'poblaciones' —asentamientos urbanos de sectores de escasos recursos— de los años cincuenta y sesenta, en las cuales vive la mayoría de lo que se considera oficialmente la demanda habitacional de nuevas viviendas; ii) los conventillos y 'cités' en el centro urbano; y iii) lo que queda de los 'campamentos'⁷ que se están radicando o erradicando a través del Programa Chile Barrio, cuyos benefi-

⁵ Los conceptos de ampliación o modificación no forman parte del objeto "vivienda social" que se ha producido en los últimos 25 años.

⁶ Jean-Marc Stébé (1995:50-51) destaca la importancia de la reflexión colectiva de los agentes que intervienen en la producción de los grandes conjuntos habitacionales. Cita los logros del 'club de reflexión' "Habitat y vida social", integrado por funcionarios públicos, trabajadores sociales, sociólogos, constructores, arquitectos, urbanistas, médicos y usuarios, que entre 1973 y 1977 desempeñó el papel de difusor de una nueva percepción del hábitat y la vida social en los conjuntos habitacionales, con alcances en toda Francia.

⁷ Los campamentos son definidos como "asentamientos precarios de más de ocho familias, con carencia de al menos uno de los servicios básicos [...], y que viven en posesión ilegal del terreno". Véase Juan Ahumada, Patricia López y Carolina Quintana, "Catastro Campamentos - Región Metropolitana CIS 2003", en *Revista Centro de Investigación Social* 3, en <[www.untechoparachile.cbs.cl/cis/revista/3/catastro por ciento2003.pdf](http://www.untechoparachile.cbs.cl/cis/revista/3/catastro%20por%20ciento2003.pdf)>. El mismo sitio indica que "los resultados del Catastro Nacional de Campamentos CIS 2003 están disponibles desde enero 2004 en <www.untechoparachile.cl/cis/>". Véase <[http://www.untechoparachile.cbs.cl/cis/catastro por ciento2003/chile.html](http://www.untechoparachile.cbs.cl/cis/catastro%20por%20ciento2003/chile.html)>.

ciarios probablemente terminarán con condiciones de vida similares a las de los residentes en el stock de viviendas sociales actuales.

Las ‘poblaciones’ de Santiago, que se fueron consolidando con el apoyo de distintas intervenciones estatales y privadas, desaparecieron de los objetivos de la política habitacional tras las intervenciones de saneamiento en la década de los ochenta. Se volvieron la cantera de allegados que alimentó y sigue alimentando el registro de postulación a diferentes modalidades del subsidio habitacional para llegar a la casa propia nueva, sea en conjuntos de viviendas sociales Serviu, en viviendas del Programa Especial para Trabajadores o de los distintos tramos del Subsidio General Unificado. Todas nuevas, y en la periferia de la ciudad.

La gran mayoría de las ‘poblaciones’ de Santiago está localizada en comunas interiores donde la actividad de la construcción ha sido muy baja.⁸ El área de estas comunas constituye un potencial urbano consolidado, mucho menos fragmentado que las poblaciones producidas por la política del Minvu. Podrían generar áreas de rehabilitación y remodelación del stock residencial, con costes directos e indirectos mucho menores para la ciudad que cualquier producción de asentamientos nuevos en las extensiones de la ciudad hacia la periferia. Las poblaciones podrían ser la cantera de suelo urbano urbanizado para responder a la demanda de los allegados ahí donde viven, para no seguir aumentando el descalabro del flujo de transporte en la ciudad, para aprovechar equipamientos subutilizados en comparación con las disponibilidades en la periferia; en otras palabras, para hacer ciudad sobre la ciudad.

203

En distintas poblaciones de Santiago se han ensayado modalidades de intervención en la línea señalada en el párrafo anterior; por ejemplo, la densificación predial, desarrollada por la ONG Taller Norte hacia finales de los ochenta e inicio de los noventa en Peñalolén, que el proyecto de cooperación técnica entre el Minvu y GTZ retomó hacia mediados de los noventa en las comunas de La Granja y Conchalí, y que ahora sigue con propuestas de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Católica con el proyecto Elemental, y el programa de GTZ con Cities Alliance. La densificación predial ha sido poco difundida y sólo analizada en círculos de especialistas.⁹ Lo mismo se puede decir de la experiencia de las casas de palafitos de la Fundación de Viviendas del Hogar de Cristo, la propuesta más innovadora en términos de diseño y empoderamiento de sus destinatarios desde mediados de los años noventa.

⁸ Véase Alfredo Rodríguez, “La vivienda y la ciudad”, no. 101 de la Bibliografía sobre Vivienda Social.

⁹ Véase Revista *Vivienda Participación Desarrollo Progresivo*, no. 83 de la Bibliografía sobre Vivienda Social.



Densificación predial, Taller Norte, 1990-92 en Peñalolén



Palafitos progresivos, Fundación de Viviendas Hogar de Cristo, a partir de 1995



Proyecto en Población Erratchou, Coronel. Primer premio concurso de ideas para la vivienda progresiva, Minvu-GTZ, 1993



Quinta Monroy, Iquique. Prototipo de la iniciativa ELEMENTAL. Pontificia Universidad Católica de Chile, 2004

1.3 La nueva política habitacional 2001

Las señales actuales de la “nueva política habitacional 2001” (formulada el año 2000 y aplicada desde finales de 2001) siguen apuntando en dos direcciones: producir viviendas nuevas, y profundizar la privatización en el sector. El argumento dado por el Minvu para sustentar esas tendencias es que la política habitacional debe contribuir a generar empleo masivo. Esta orientación es muy importante en términos de prioridad y coordinación de *políticas económicas*; sin embargo, no es suficiente en materia *habitacional urbana*, porque apunta tan sólo a la construcción de unidades nuevas, sin mirar el estado del stock y sin generar respuestas desde lo ya construido en las ciudades.

Veinte años sostenidos de esta política habitacional han sido evaluados por distintos autores desde la perspectiva de la disminución del déficit, de los mecanismos de financiamiento que sustentan esta producción masiva, de la focalización de los recursos públicos y de la materialidad de las viviendas.¹⁰ Y son poco conocidos y de difusión restringida los estudios que analizan esta producción masiva de viviendas de bajo estándar desde el punto de vista de la convivencia entre sus usuarios y del impacto social y urbano de estas concentraciones homogéneas de pobreza en el contexto de segregación socio-territorial que caracteriza a las ciudades en Chile.¹¹ Todos estos estudios demuestran que la política habitacional ya no puede seguir haciendo lo mismo.

205

¹⁰ Véase, por ejemplo, Sergio Almarza, “Evaluación de los recursos en la política habitacional”; Camilo Arriagada y Daniela Sepúlveda, “Satisfacción residencial en vivienda básica”; Luis Bravo, “Vivienda social industrializada: la experiencia chilena”; Luis Bravo, Carlos Martínez et al., “Chile: 50 años de vivienda social. 1943-1993; Cade Idepe, “Diagnóstico deterioro patologías de la edificación”; Cámara Chilena de la Construcción, “Hacia el mejoramiento de los programas habitacionales mediante el uso más eficiente de los recursos estatales”; José Manuel Cortínez y Camilo Arriagada, “Focalización en la vivienda social: vivienda básica y progresiva en la Región Metropolitana”; Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza, “Propuestas de política social”; Olga Mercado, “La situación habitacional en el país: habitabilidad y allegamiento” e “Impacto de la política habitacional de los años 90”; todos los estudios del Ministerio de Planificación y Cooperación (Mideplan) y del Minvu; Uniapravi & Usaid, “Consulta sobre la política habitacional en Chile: Informe final”; respectivamente nos. 1, 4, 5, 9, 10, 11, 14, 23, 36, 74, 75, de 76 a 83, y 156 de la Bibliografía sobre Vivienda Social.

¹¹ Véase, entre otros, Alberto Collados, “Compatibilizar viviendismo y urbanismo”; Fernando Díaz, “Mitos y hechos del programa de vivienda básica en Santiago de Chile: una mirada desde los beneficiarios”; María Elena Ducci, “Chile: el lado oscuro de una política de vivienda exitosa”; Alberto Gurovich, “Vivienda y urbanismo o vivienda versus urbanismo”; Edwin Haramoto, varios documentos; Clarisa Hardy, “La ciudad escindida”; Ana María de la Jara, “El desafío de recuperar la vida social en condominios de vivienda social”; Jaime Matas, “Los efectos urbanos de los planes de vivienda”; Alfredo Rodríguez, “Asignatura pendiente: la ciudad”, “La vivienda y la ciudad”; Alfredo Rodríguez y Ana María Icaza, “Procesos de expulsión de habitantes de bajos ingresos del centro de Santiago, 1981-1990”; Francisco Sabatini, “Santiago: Sistemas de producción de viviendas, renta de la tierra y segregación urbana”; Eduardo San Martín, “La arquitectura en la periferia de Santiago”; Ana Sugranyes y Alfredo Rodríguez, “Nada es perfecto: los problemas de la vivienda de los “con techo”; Andrea Tokman, “La vivienda social como origen de la mancha de aceite”; respectivamente nos. 19, 27, 29, 44, de 44 a 48, 50, 60, 73, 100, 101, 102, 103, 109, 111, 126 y 155 de la Bibliografía sobre Vivienda Social.

No obstante, se sigue haciendo lo mismo, excepto que con otros nombres. Por ejemplo, los propósitos del Programa de Vivienda Social Dinámica sin Deuda (VSDsD) replican los principales problemas aquí señalados, con la gravedad de desarrollarse aún más lejos de los centros urbanos, reproduciendo los mismos efectos de concentración de pobreza y fragmentación del suelo.

Las señales dadas por los fondos concursables del Minvu y de la Subdere pueden contribuir a una mayor participación de los municipios, de instancias organizadoras de la demanda y, por tanto, de los usuarios. Sin embargo, estas señales no apuntan con suficiente claridad hacia la superación de los problemas sociales y urbanos que evidencian el stock y el seguimiento de una producción de unidades nuevas.

Además, las primeras evaluaciones del Fondo Concursable Proyectos Habitacionales Solidarios del Minvu evidencian que las mismas tipologías de siempre siguen igual, y que los mecanismos actuales de los concursos no generan innovación o flexibilidad.

Según datos difundidos en el sitio web del Minvu, entre 2000 y 2004 se han construido 8.611 viviendas sociales en la Región Metropolitana. Esta información, una vez más, es el reflejo de una producción masiva, no monitoreable, ya que no se puede desagregar por comunas. Está constituida por datos de subsidios otorgados, de viviendas entregadas, que no dicen nada sobre su localización o su calidad. El monitoreo, a pesar de algunos intentos de aplicación a la vivienda progresiva y básica en la segunda mitad de los noventa, sigue siendo un instrumento desconocido por la política habitacional.

Por otra parte, es obvio que la nueva política habitacional ya no alcanza los niveles de producción de los años noventa. Las viviendas construidas en el período 2000-2004 se concentran en las comunas de Paine, Buin, Talagante, Lampa, Colina, pero no en el Gran Santiago. A excepción de los conjuntos realizados con evidentes mejoras en las comunas de Cerrillos, Renca y Lo Barnechea, ya no hay nuevas viviendas sociales para los pobres en las 34 comunas de Santiago.

Si bien la nueva política habitacional del Minvu presta atención diferenciada a pobres y a no tan pobres, en un enfoque más preciso de la demanda, permanece sin distinguir dos componentes de la misma: una cosa es hacer política social para facilitar igualdad de oportunidades, sean éstas en materia de vivienda o de educación, salud y empleo; otra cosa es una política de incentivos al mercado de la vivienda para que se desarrolle haciendo ciudad. Pareciera que desde hace veinte años, la política habitacional en Chile tiende a confundir ambos componentes, o a olvidar que la construcción de viviendas debe hacerse pensando en la ciudad y desde la realidad de la ciudad.

En este sentido, la política habitacional 2001 no es algo nuevo, sino una profundización de la tendencia a la privatización de todos los procesos habitacionales. Como señalan Jirón y Cortés (2004), el Minvu y Serviu han seguido traspasando funciones a las empresas privadas; al respecto mencionan la privatización de la cartera hipotecaria del Minvu (p. 51) y el reti-

ro del rol del Serviu (p. 52) en la gestión del suelo para viviendas sociales. Como resultado, el Minvu y Serviu han perdido presencia y fuerza en el mercado de la vivienda social, lo que, según las autoras, trae diversas consecuencias. Entre ellas:

- Subirá el precio de las viviendas, porque será “muy difícil conciliar las expectativas económicas de las empresas constructoras, con las expectativas sociales del Estado”; “el Minvu deberá [...] amortizar esta alza del costo de la vivienda” (p. 51).
- Subirá el precio de los terrenos, puesto que con “el paulatino retiro del rol del Serviu en sus labores de gestión del suelo para viviendas sociales, será muy difícil que los Serviu puedan licitar viviendas bajo 400 UF, exigiéndoles, dentro de este valor, el costo del suelo a los privados. De ser así, es posible que las viviendas queden localizadas en lugares muy periféricos a los centros urbanos importantes [...], o que finalmente las municipalidades y los mismos Serviu deban asumir el costo del terreno” (p. 52).

En el discurso actual del Ministerio hay una referencia nueva, que es la preocupación por la calidad de las viviendas. Sin embargo, como señalan Jirón y Cortés, “al no existir una garantía de la calidad de las viviendas [...], el propietario tendrá que asumir los costos de la mala condición constructiva, porque si deja de pagar, el banco le rematará la vivienda”. O para evitar que esto ocurra, “el Estado le va a pagar la deuda a los bancos” (p. 52).

La privatización de la construcción de viviendas sociales implica que al Serviu le correspondería la “supervisión y fiscalización de las obras que se construyen, a fin de garantizar la calidad que se intenta mejorar” (pp. 53-54). Sin embargo, no hay evidencia de orientaciones claras que aborden el tema de la fiscalización (monitoreo) como relevante para el mejoramiento de los productos entregados.

207

2 Temas para el debate

Las alternativas de política habitacional y de desarrollo urbano orientadas hacia una integración del tejido social urbano, un uso apropiado del espacio público y la sustentabilidad de toda iniciativa, exigen una amplia gama de reflexiones, debates, foros e instancias de concertación. Ellos son necesarios para entender y analizar desde muchos ángulos y de forma transversal, ante qué desafíos estamos y cómo contribuir de forma innovadora a la producción del hábitat, teniendo en cuenta la calidad de vida de todos en el futuro de la ciudad.

Las investigaciones desarrolladas en los últimos diez años sobre el tema habitacional están marcadas especialmente por la economía y la sociología; apuntan mucho a una apología del sistema, justificando el rol de sus actores principales; pero poco abordan la realidad y sus impactos desde una visión crítica, cruzando visiones distintas, desde el espacio y desde la percepción de la gente.

De ahí que nuestras propuestas presenten a continuación un lineamiento general de temas de debate, estructurado en torno a los que consideramos cuatro ejes principales:

- El peso del déficit habitacional o la caracterización de la demanda, por tratarse del punto de partida esencial y que es interpretado de forma muy distinta entre los especialistas.
- Las perspectivas de movilidad residencial en el stock de viviendas de bajo costo, porque éstas no han sido analizadas con suficiente detenimiento y porque la movilidad, con varias facetas, podría ser una respuesta a la demanda habitacional aún no atendida.
- La evolución del rol de Estado, de promotor y garante del subsidio a la oferta, a la flexibilidad de una gestión urbana abierta a muchas expresiones de política habitacional. Una línea innovadora es el programa “Un Barrio para mi Familia”, del Fosis y Minvu.¹²
- Los componentes físicos de la vivienda y de su entorno, que cruzan temas tecnológicos y simbólicos y exigen más que nunca propuestas de arquitectura.

Proponer una discusión crítica de estos temas no significa desconocer los aspectos positivos que ha tenido la política habitacional de los últimos veinticinco años. Si implica reconocer que esta política ha llegado a un punto de inflexión y que si se quiere avanzar sobre la base de sus logros, hay que examinar críticamente las nuevas realidades que a partir de ella se han generado y las respuestas que éstas exigen.

208

2.1 El déficit o la demanda

El enfoque de política habitacional a partir de la reducción del déficit acumulado corresponde al objetivo cuantitativo trazado por el Estado durante las dos últimas décadas, y que se ha traducido en una producción masiva y sostenida de unidades nuevas de bajo costo. El déficit es una medición abstracta que, al igual que la política habitacional, no tiene suficientemente en cuenta la realidad específica del territorio de cada ciudad y de las condiciones habitacionales en cada parte de la ciudad; tampoco las nuevas expresiones de la pobreza dura.

El estudio del Minvu (2005) sobre el déficit sigue la misma lógica abstracta y cuantitativa. El análisis de la distribución espacial del déficit no es suficiente para responder a la especificidad geográfica de la demanda.

¹² El Programa “Un Barrio para mi Familia” comenzó el año 2001 como un proyecto piloto ejecutado, en convenio con el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, por el Fondo de Solidaridad e Inversión Social, Fosis. Busca que los beneficiarios de viviendas sociales reciban, junto con su solución habitacional, algunas herramientas necesarias para insertarse de mejor forma en la nueva comunidad. Las herramientas propuestas para ello son: apoyar la inserción de las familias en el nuevo barrio; apoyar el acceso a la red socio-asistencial (pública y privada); otorgar asesoría y capacitación en el mejoramiento y mantención de sus viviendas y de los espacios de uso común; y promover el desarrollo de normas mínimas de convivencia comunitaria. (Véase Programas en página web del Fosis, www.fosis.cl).

La preocupación por el déficit está relacionada al enfoque del subsidio a la oferta. En una ecuación lógica, se enlazan la estimación cuantitativa de viviendas faltantes, los recursos para garantizar la producción y la evaluación de la focalización de estos recursos en función del número de casas entregadas. Este cálculo, basado sobre datos censales, a los que se suman la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (Casen) y el registro de postulación al subsidio, debería ser afinado en función de variables locales, del análisis de las formas actuales de allegamiento, y también en función de los principales temas de vulnerabilidad de los sectores más pobres: el empleo, el acceso a los servicios y la seguridad.¹³

Para lograr una mayor articulación de actores públicos, privados y sociales en el desarrollo de la política habitacional; proyectar el desarrollo de los usuarios de la vivienda en función de su inserción laboral; y relacionar lo habitacional a los indicadores de desarrollo humano en términos de acceso a la educación, salud y empleo, es necesario contar con estudios pormenorizados sobre las múltiples facetas de la demanda, como insistentemente lo señala la Corporación Habitacional de la Cámara Chilena de la Construcción desde hace muchos años.¹⁴ Y también son necesarios estudios sobre mecanismos descentralizados destinados a medir y responder a esta demanda con la misma transparencia que ha demostrado el registro de postulación al subsidio habitacional.

2.2 Las perspectivas de movilidad

209

Desde hace nueve años, existe un mecanismo, el Programa de Movilidad Habitacional, que permite aplicar el subsidio habitacional tanto a una vivienda nueva como a una usada, que debiera facilitar las posibilidades de movilidad en el stock de viviendas sociales. Sin embargo, esta neutralización del subsidio no ha significado un avance real en el mercado secundario de estas casas y departamentos de bajo estándar. Las interpretaciones que intentan explicar por qué no funciona la movilidad habitacional son varias: estudios diversos demuestran que los postulados que sustentaron la formulación del programa de movilidad habitacional son complejos y no pueden analizarse solamente desde una perspectiva de mercado.¹⁵

No creemos que, de forma automática, por los altos subsidios explícitos y otros ocultos, estas viviendas se vean imposibilitadas de competir con las ofertas de un nivel superior que carece de tantas prebendas estatales.¹⁶ Es prácticamente imposible pensar que las viviendas sociales del stock

¹³ Véase Uniapravi y Usaid, "Consulta sobre la política habitacional en Chile: Informe final"; no. 157 de la Bibliografía sobre Vivienda Social.

¹⁴ Véase José Astaburuaga, "Demanda y oferta de la vivienda social y de bajo costo"; no. 6 de la Bibliografía sobre Vivienda Social.

¹⁵ Véase Corporación Habitacional, "Carta del Presidente..."; SUR, "Mejoramiento habitacional en Chile"; y en Cade, Consultores Ltda., "Diagnóstico estudio mercado secundario habitacional"; respectivamente nos. 22, 152 y 12 de la Bibliografía sobre Vivienda Social.

¹⁶ Véase Cámara Chilena de la Construcción, "Hacia el mejoramiento de los programas habitacionales..."; no. 14 de la Bibliografía sobre Vivienda Social.

Serviu puedan transarse como un bien de consumo en función de valores de oferta y demanda. Por una parte, inciden valores sociales y culturales por los cuales los residentes no pueden llegar a la movilidad: la lógica del crecimiento económico no se puede generalizar entre los usuarios de este stock. El valor de la 'casa propia' pesa mucho en la vida familiar de los más pobres. Quienes gozan de mayores ingresos entre los residentes del stock tampoco disponen de suficientes recursos para pensar en un cambio de casa. Por otra parte, se ha podido comprobar que los residentes invierten y efectúan tantas obras de mejoras y ampliaciones en las viviendas —y ello a pesar de su informalidad o ilegalidad— que, de hecho, estamos en presencia de un proceso de 'movilidad interna': hay cambio en la calidad de las unidades entregadas por el Serviu.

En las limitaciones del mercado secundario inciden otros aspectos relacionados con la ciudad: las opciones por cualquier vivienda nueva de mejor calidad exigen un desplazamiento más a la periferia. Los conjuntos de vivienda social en concentraciones homogéneas de pobreza, por cierto en la periferia también, padecen de graves problemas de convivencia, seguridad y tráfico de drogas; estos problemas de entorno frenan el interés de nuevos asignatarios de subsidio que desechan la opción de una casa usada y prefieren crear el ámbito de su casa propia en un conjunto nuevo, con la apuesta de que allí no llegarán ni violencia no drogas.

210

Además de todos estos aspectos, incide el hecho de que el programa de movilidad habitacional del Minvu no ha sido difundido, y los residentes del stock lo ignoran; también que las exigencias administrativas de transacción son muy complicadas.

Y, sin embargo, una movilidad efectiva y ágil en el stock de viviendas sociales sería muy interesante en términos de política habitacional. Por un lado, permitiría frenar la necesidad de seguir construyendo viviendas de bajo estándar en las periferias de las ciudades. Por otro, ofrecería alternativas a los sectores pobres que aún no han tenido acceso a un techo.

Ante la complejidad de estos antecedentes, es indispensable analizar en detalle, y discutir públicamente, las distintas facetas que deben ser articuladas o superadas para que funcione el mercado secundario de viviendas cuyo valor nominal es inferior a 400 UF. Entre ellas, los aspectos sociales, culturales, económicos, administrativos, físicos y urbanos, de compra y venta, de arriendo y transacciones, de flujo de transporte exigido a los usuarios para el acceso a los servicios y al trabajo, de relaciones entre las condiciones del stock y el mercado de trabajo.

2.3 El rol del Estado

El éxito de la política habitacional que ha dado techo a la mayoría de los pobres se puede medir, entre otros indicadores, por el aumento de la eficiencia de los Serviu en la ejecución de las metas presupuestarias del Minvu. Esto lleva a pensar que el rol de los Serviu debiera evolucionar y cambiar, tal como lo vienen planteando varios expertos en materia de ad-

ministración pública desde los años noventa.¹⁷ Por haberse liberado de la cartera hipotecaria y por una modernización paulatina de su infraestructura operativa, los Serviu podrían empezar a cumplir nuevas funciones de articulación de actores en el desarrollo urbano.

El rol de los Serviu ha sido importante mientras la política habitacional apuntaba a la construcción del *hardware*. Los impactos negativos mencionados con relación al stock evidencian que los mayores desafíos, tanto para mejorar las condiciones de vida en estas viviendas sociales como para crear nuevos asentamientos, exigen claramente nuevas habilidades de gestión, o de *software*.

El plan de modernización del Estado debe poder contar con aportes en que se analice el rol sectorial actual en la producción y en el mejoramiento del parque habitacional ante los desafíos sociales y urbanos. En tal sentido, hay precedentes importantes y creativos, que se dieron en los años noventa, en torno a la incorporación de la postulación colectiva y de los 'pavimentos participativos', cuya metodología y resultados deberían aportar criterios para las exigencias presentes y futuras. Los tropiezos institucionales evidenciados a partir de 1997, no obstante, han paralizado estas tendencias a la innovación: más ha pesado la fiscalización centralizada que la apertura a la descentralización; y ha seguido prevaleciendo la imagen micro de cada proyecto por encima de un análisis general del impacto social y urbano de todo el stock.

Está comprobado que la segregación socioespacial de las ciudades se debe ante todo a las plusvalías desiguales que genera el mercado del suelo. En el caso de Chile, tenemos situaciones de sobre-segregación por acción del Estado. Según algunas interpretaciones, tal situación se debe a subsidios ocultos y al no cobro de externalidades que inciden en imperfecciones del mercado inmobiliario; desde otras percepciones, se debería a la falta de regulación del suelo y a la entrega de la ejecución de las políticas sociales a intereses privados. Entre ambas interpretaciones, hay muchas posibilidades de demostrar y proponer mecanismos de negociación, *mixité* o *fair housing*, permuta, reciclaje, rehabilitación o remodelación que pudieran, por un lado, mitigar los efectos de la segregación; y por el otro, facilitar el acceso de los pobres al suelo urbano sin tener que salir a lejanas periferias.¹⁸

¹⁷ Véase Vicente Domínguez, "La institucionalidad sectorial de la vivienda social y desarrollo urbano"; Rodrigo Hidalgo, "La vivienda social en Santiago de Chile en el siglo XX. Instituciones públicas y tendencias espaciales"; Sergio Moffat, "Vivienda social e institucionalidad"; respectivamente nos. 28, 51 y 84 de la Bibliografía sobre Vivienda Social.

¹⁸ Véase Pablo Jordán, "Política habitacional y suelo urbano"; Jaime Matas, "Los efectos urbanos de los planes de vivienda"; Francisco Sabatini, "Segregación residencial en las principales ciudades chilenas. Tendencias de las tres últimas décadas y posibles cursos de acción"; Pablo Trivelli, "Accesibilidad al suelo urbano y la vivienda por parte de los sectores de menores ingresos en América Latina"; respectivamente, nos. 63, 73, 110, 156 de la Bibliografía sobre Vivienda Social.

2.4 La arquitectura y la tecnología

La producción de centenares de miles de viviendas sociales ha sido posible gracias al enlace eficiente entre el financiamiento estatal, la incorporación de la empresa privada y el ahorro del postulante. La ejecución de este stock ha sido encargada a unos pocos constructores que han operado en un contexto de garantía y sin competencia real, por las reglas del juego impuestas por el Minvu. Durante el período de mayor producción de viviendas sociales que jamás se había dado en el país, de 1985 a 1997, el tema de la arquitectura de estas viviendas y de su entorno fue relegado. Se han repetido tipologías de forma sistemática en todo el país; se han reducido de forma progresiva los estándares, especialmente en el caso de Santiago en la segunda mitad de los años ochenta, al abandonarse las viviendas pareadas; las especificaciones de la construcción también han tendido a bajar para mantener el interés de las empresas; y se ha desvinculado esta producción masiva del quehacer de la ciudad.

En los últimos años de la década de los noventa, a partir de la ley de la calidad de la construcción, aparecieron avances en detalles de las viviendas y en la configuración de los conjuntos; pero los diseños de las viviendas siguen sin incluir posibilidades de ampliaciones y sólo corresponden a la producción de unidades nuevas en el mismo enfoque masivo, aunque los datos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) demuestran que esta producción ha bajado sustancialmente en los tres últimos años. Agrava esto la nueva política habitacional 2001 del Minvu, que ha seguido ignorando el tema de la localización de estos conjuntos en función de la trama urbana.

Existe una variada gama de estudios sobre estos aspectos arquitectónicos y espaciales de la vivienda¹⁹ y experiencias que demuestran la viabilidad de alternativas en rehabilitación, densificación y mejoramiento.²⁰ Sin embargo, es indispensable que universidades y colegios gremiales fomenten el debate sobre la materialidad y la localización de la vivienda social y su entorno, tomando en cuenta también el valor simbólico que ellos tienen para sus habitantes; por ejemplo, en relación con temas como el diseño de tipología flexible y desarrollo progresivo, que acoja el valor simbólico que tiene la vivienda para las familias; prefabricados livianos adaptados a los procesos de mejoramiento y ampliaciones de las viviendas; propuestas jurídicas para flexibilizar la aplicación del marco normativo a la realidad social tanto del stock de viviendas Serviu como de otras formas de hábitat popular; fomento productivo en los conjuntos de vivienda social, vincula-

212

¹⁹ Véase entre otros: Alejandro Aravena, "Vivienda social dinámica"; Edwin Haramoto, "El diseño de la vivienda y de su entorno barrial y urbano", "Espacio y comportamiento. Estudio de casos de mejoramiento en el entorno inmediato a la vivienda"; Joan MacDonald, "Vivienda Progresiva"; Alfonso Raposo, "La racionalidad tecno-instrumental en el accionar político administrativo del Estado"; Rubén Sepúlveda, "Enfoque sistémico y lugar. Una perspectiva para el estudio de hábitat residenciales urbanos"; respectivamente, nos. 2, 44, 49, 67, 96, 119 de la Bibliografía sobre Vivienda Social.

²⁰ Por ejemplo, el proyecto Villa Andalucía en la comuna de Santiago, y en particular los trabajos de las ONG Taller Norte en Peñalolén, y de Jundep en Pudahuel.

do al desarrollo local y al mejoramiento del entorno; exigencias técnicas para el fomento y desarrollo de asentamientos mixtos.

Estos temas de debate público y técnico deberían, a su vez, analizar modalidades de difusión y consolidación de las opciones de rehabilitación y remodelación de los stocks, como una especialidad del ramo de la construcción y del mercado inmobiliario; y ello exige, por su parte, una modificación a la malla curricular de las carreras de arquitectura y construcción civil.

3 Dar techo a los pobres haciendo ciudad sobre ciudad

A partir de los antecedentes expuestos y con el desarrollo de debates en torno a temas pendientes, la política habitacional en Chile puede entrar a una nueva fase, en la cual se integren la producción de viviendas sociales y la dinámica del desarrollo urbano. Esto es, se dé techo a los pobres, haciendo ciudad.

Una comparación con la política de vivienda social en Francia entrega pistas para explorar el escenario chileno (Stébé 1995, 1998, 1999).

En los años sesenta, con un déficit habitacional muy grave, Francia produjo un enorme stock de viviendas de alquiler (HLM, *habitations à loyer modéré*); pero desde los años setenta, viendo los problemas sociales y urbanos que este gran stock había creado, diversificó sus enfoques: se inició mejoramiento barrial, mejoramiento de viviendas antiguas en mal estado, construcción de vivienda en propiedad, continuación de los programas de vivienda en alquiler, etc. En Chile, durante veinticinco años se ha apostado a la reducción del déficit habitacional, sin mirar los problemas sociales y urbanos del gran stock de viviendas sociales y sin incentivar una rehabilitación de las áreas residenciales precarias. A pesar de las grandes diferencias entre Francia y Chile, en ambos países el éxito de la producción masiva de viviendas sociales produjo problemas, y por una razón similar: entregar un tipo único de producto. En Francia, viviendas nuevas en arriendo; en Chile, viviendas nuevas en propiedad.

Tomando esto como punto de partida, pensamos que las propuestas de políticas deben ofrecer diferentes opciones. Entre ellas:

- mejoramiento físico y social de los barrios;
- mejoramiento y ampliación de las viviendas del stock construido;
- criterios constructivos y de diseño que le otorguen flexibilidad a las nuevas viviendas, para que respondan a las necesidades cambiantes de sus habitantes;
- un enfoque urbanístico en lo referido, por una parte, a la localización de los conjuntos, de manera que se asegure su integración a la ciudad, y por otra parte, a una distribución amable de espacios edificados y espacios libres que facilite la constitución de “barrio” y la identificación de los vecinos con él;

- apoyo a la organización no sólo de los postulantes a subsidio, sino también de los vecinos una vez que comienzan a vivir en sus viviendas nuevas, al estilo generalizado del programa “Un barrio para mi familia”, del Fosis y Minvu.

3.1 La rehabilitación del stock de viviendas sociales

Los especialistas consultados en varios estudios de SUR (de 1999 a la fecha) opinan de forma unánime en el sentido de que las acciones de mejoramiento del stock de viviendas sociales no deben articularse en torno a nuevos subsidios individuales para el mejoramiento de la vivienda, tal como pareciera debatirse el tema en el Minvu. La intervención de mejoramiento en los stocks de vivienda popular urbana pasa ante todo por temas de gestión, referidos tanto al parque acumulado como a la producción de unidades nuevas. Las prioridades apuntan al desarrollo del entorno inmediato de la vivienda, del conjunto habitacional y de las concentraciones de proyectos.

Las modalidades de intervención para un mejoramiento de las condiciones de vida en el stock de viviendas sociales y otras expresiones del hábitat formal popular exigen, en primera instancia, mecanismos flexibles de gestión local, teniendo en cuenta las incidencias globales de la ciudad; una revisión del marco normativo y de la institucionalidad; y la aplicación de recursos públicos y privados para mejorar el entorno.

214

En términos generales, es importante que cada modalidad de intervención en el stock genere nuevas formas de participación en espacios de debate público, de crítica y reflexión colectiva, con los pobladores, los municipios, las instancias sectoriales, los sectores privado, académico, gremial y social.²¹

Sólo será posible facilitar procesos de integración social y superación de la pobreza si se aborda también la reconstrucción de vínculos sociales de confianza y horizontalidad con el entorno. Los estrechos círculos sociales en los que se desenvuelven los más pobres ofrecen una escasa variedad de recursos a los que recurrir. Si algo caracteriza fuertemente la cultura de la pobreza es su invisibilidad social, así como la escasa diversidad de sus vínculos de referencia y pertenencia desde donde imaginar, construir y sostener proyectos de movilidad social y calidad de vida. En este sentido, los procesos deben tener en cuenta la presencia activa, cotidiana y también ceremonial de actores públicos y privados en los territorios y en la villas, que faciliten la interlocución y articulación con otros actores y agentes. Por tanto, se requieren actores públicos y privados con capacidad de redefinir los términos de la relación con los pobladores de conjuntos

²¹ Las propuestas de participación ciudadana y de organización social corresponden a aportes en distintos documentos de Francisca Márquez: SUR, *Temas Sociales* 41 y 42 (2001); SUR, Revista *Proposiciones* 34 (2002); y documentos de trabajo no publicados sobre el campamento El Resbalón (2003).

habitacionales en tanto vecinos de la comuna, y ya no abstractos beneficiarios de programas de subsidios.

También se debe considerar mecanismos para reducir el tamaño de los conjuntos habitacionales, que faciliten la interacción cara a cara de las familias y organización de los vecinos en distintas modalidades, lo que facilitará establecer acuerdos en relación con la vida al interior del barrio, así como con el entorno. Administradores de condominios de ingresos medios consultados señalaban que el tamaño adecuado de un condominio no debiera superar las 50 unidades y que, idealmente, debiera estar entre 25 y 30 viviendas.

Por otra parte, las intervenciones de mejoramiento de los conjuntos no pueden realizarse sin la participación de los vecinos y, más aún, sin que sean lideradas por ellos. Las intervenciones deben incorporar a todos aquellos intermediarios sociales capaces de articular los intereses de los distintos grupos de familias con las oportunidades y recursos del entorno. Particularmente, deben integrar a los grupos de familias que cuentan con experiencia en organización e interlocución con otros grupos sociales, de manera que puedan transmitir al resto de la villa sus conocimientos, y eventualmente liderar procesos de articulación con el entorno social.

En estas materias, pareciera ser clave la existencia de una masa crítica de agentes y actores diversos que rompan con la dinámica social y cultural excluyente que se ha consolidado en estos territorios. Y con ello no nos referimos a una dinámica o cultura de los pobladores. Nos referimos a la dinámica o cultura de los agentes y políticas estatales. Se castiga la iniciativa. Dos ejemplos. Uno: si un poblador realiza mejoras en su mediagua, su puntaje en la Ficha CAS sube, oficialmente deja de ser pobre, y se le margina de los beneficios estatales focalizados en los sectores pobres. Dos: si un residente en un departamento de 36 metros cuadrados localizado en un tercer piso hace una ampliación, ésta no le valoriza su propiedad; como los proyectos de arquitectura no contemplan que las viviendas crezcan, oficialmente esa ampliación no existe y debería demolerse.

Se requieren, por tanto, políticas que ayuden a refrescar e integrar nuevos códigos que rompan y permitan dar vuelta la tendencia a la guetización de estos espacios, evitando así dejarlos indefinidamente subsumidos y fijados en el estigma de la pobreza entendida como no-ciudadanía.

La participación vecinal es posible sólo si los pobladores se identifican con el barrio, sólo si hay posibilidad de apropiarse del espacio. Construir una identidad barrial, por tanto, supone ante todo una negociación o lucha, donde las relaciones de poder y liderazgo entran también en juego. Ante los desafíos de convivencia en concentraciones homogéneas de pobreza, la política habitacional deberá tener en cuenta la complejidad de los códigos de identidad en situaciones de pobreza, que empieza a menudo por el simple proceso de elección del nombre del conjunto habitacional.

Las medidas básicas de mejoramiento de las condiciones físicas del stock de viviendas sociales deben empezar por la rehabilitación del entorno.

En primera instancia, proponemos la aplicación generalizada de Planes de Ordenamiento Territorial (POT) a las áreas residenciales popula-

res, donde se concentran poblaciones y villas, al estilo de los que la Subdere ha impulsado con algunos municipios. Son planes que facilitan procesos de amplia consulta local destinados a formular criterios e instrumentos de gestión que, para los efectos de rehabilitación, deberían articular acciones coordinadas entre varios municipios de una misma área metropolitana y entre las instancias sectoriales, especialmente las dedicadas a temas sociales.

El mejoramiento de las condiciones físicas de los conjuntos de vivienda social exige propuestas de arquitectura para repensar el uso y la configuración del entorno de las viviendas: el espacio común, en el caso de departamentos en propiedad horizontal; el pasaje entre los lotes individuales; las áreas verdes, las canchas y otros espacios de equipamiento; y los espacios entre los proyectos.

Los incentivos para el mejoramiento de las viviendas en sí deben tener en cuenta la inversión constante y cuantiosa que los usuarios demuestran en todas partes. Señalábamos que, por los diseños de estas viviendas, pensadas como productos finales y no una base de desarrollo dinámico, y por la normativa vigente, la acción de mejoramiento es considerada como informal e ilegal. De ahí el indispensable desarrollo de propuestas de ampliación para todos las tipologías del stock, con diseños creativos, con el desarrollo de elementos prefabricados livianos adecuados a las propuestas de ampliación de las viviendas; y con su comercialización en cadenas especializadas que cuenten con asistencia técnica en sus puestos de venta. Más que subsidios individuales, el mejoramiento de cada vivienda requiere el fomento y preparación técnica de micro y pequeñas empresas de servicios para el mejoramiento de la vivienda, ampliando el concepto y generalizando la aplicación del programa “Un Barrio para mi Familia”, que Fosis y Serviu han comenzado a implementar desde 2001.

Todas estas acciones de mejoramiento del stock de viviendas sociales podrían realizarse con el apoyo de fondos concursables ágiles y flexibles al alcance de los municipios, instancias privadas y organizaciones vecinales; siempre y cuando el Minvu asuma campañas de orientación a los municipios para que éstos desarrollen ordenanzas capaces de hacer de las villas unos barrios y no unos guetos de informalidad e ilegalidad, tal como las sufren ahora.

3.2 Viviendas sociales donde está la demanda

La revitalización de las áreas residenciales populares, especialmente las poblaciones, es otro asunto de gestión o *software*, de flexibilidad y participación.

Las modalidades de intervención en el stock residencial popular requieren campañas de difusión. La evaluación de las experiencias aisladas —como, por ejemplo, en los casos de la densificación predial y de la movilidad habitacional— demuestra que estas modalidades ajenas al negocio a gran escala de la producción de viviendas nuevas nunca han contado con amplias campañas de información, sea a los interesados, sea a los munici-

pios. La voluntad política de responder a la demanda habitacional haciendo ciudad exige medidas claras de difusión: por un lado, información detallada para que la demanda dispersa pueda emprender iniciativas concretas ante una institucionalidad claramente identificada; por el otro, explicaciones sobre cómo interpretar y aplicar el marco normativo en función de las exigencias y limitaciones de las Direcciones de Obras Municipales.

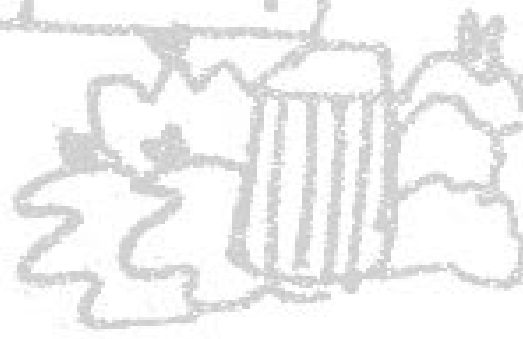
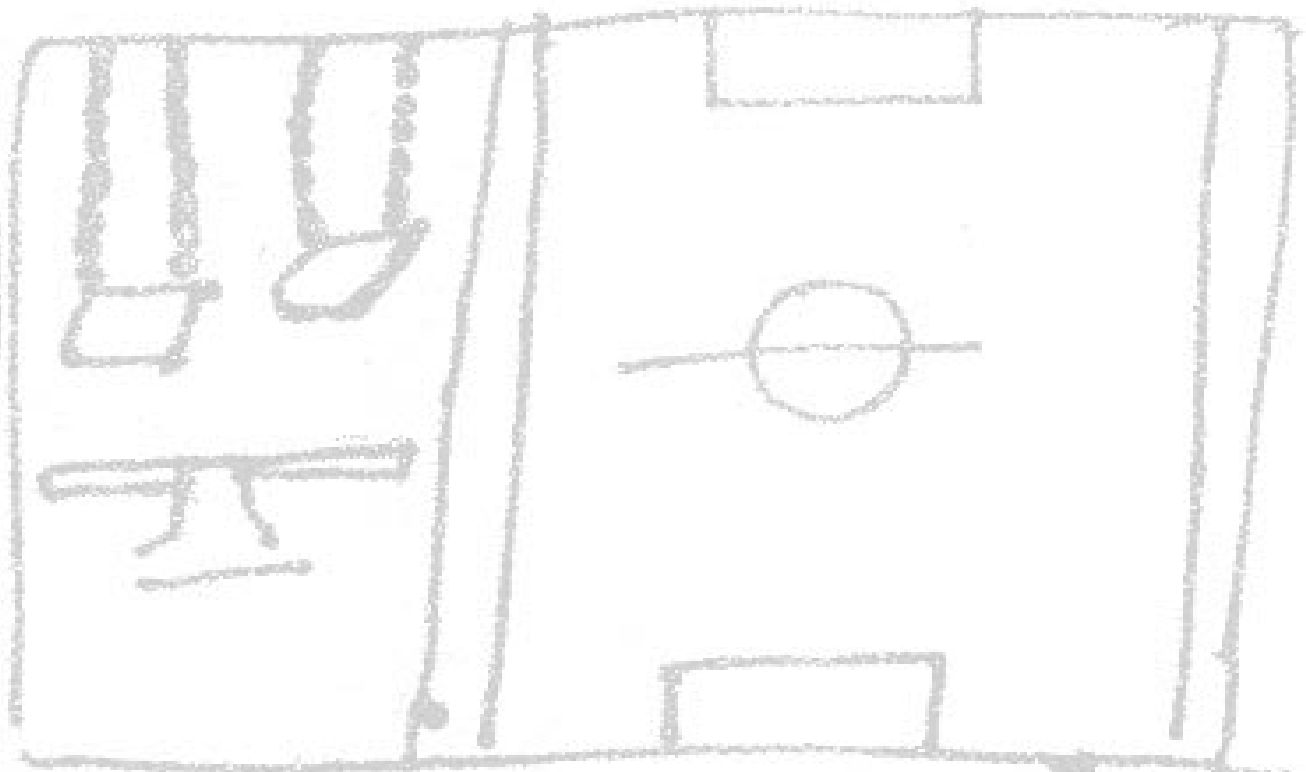
La acción de difusión podría ser apoyada por el Estado a través de ferias descentralizadas, donde se den a conocer las ofertas públicas y privadas relacionadas con el mejoramiento de las condiciones de vida en áreas residenciales populares. Ello al estilo de una iniciativa del gobierno de la ciudad de México que, una vez al año, monta una feria de centenares de puestos en el Zócalo, para que instancias públicas, privadas y sociales den a conocer sus capacidades y recursos para el mejoramiento habitacional.

Otro aspecto general es que cualquier modalidad de intervención en el stock residencial popular exige asistencia técnica. Del mismo modo que el acompañamiento a la planificación y ejecución de proyectos ha sido incorporado, oficializado y financiado por el Estado para los programas de vivienda en 'modalidad privada', la asistencia técnica también es indispensable en trabajos de rehabilitación que, por lo general, corresponden a un trabajo de 'joyero' y no de empresa constructora a gran escala. En términos de operación de este trabajo en terreno, es necesario revisar los términos institucionales, pensando una articulación operativa desde los municipios y con el apoyo de un 'Serviu en terreno'.

217

En nuestra opinión, ya no se justifica la construcción de nuevos conjuntos de vivienda social en la periferia del Gran Santiago. Se trata de mejorar y ampliar el stock de viviendas haciendo ciudad en la ciudad. Las áreas centrales deprimidas, pero con alto potencial de revitalización, son la respuesta a la demanda aún no satisfecha. Es un tema de suelo. Los actores públicos y privados involucrados ahora en el negocio de la vivienda social, aducen que en las grandes ciudades del país el valor del suelo ya no resiste una inversión de menos de 600 UF. Una vez más es una opinión que corresponde al modelo vigente de la producción de grandes conjuntos. Como, tímidamente, lo sugiere el Fondo Concursable, una alternativa apunta a la gestión de proyectos chicos, en terrenos agenciados con apoyo de las municipalidades. Esta no es suficiente. Requiere otra forma de intervención del Estado, con una política explícita de banco de tierra, con expropiaciones, con incentivos fiscales a la densificación, con el fomento de usos mixtos, entre otros para el uso comunitario y comercial de las plantas bajas en los condominios.

No se trata de identificar y aplicar recetas. Más bien, fomentar la creatividad, incentivar la innovación, desarrollar prácticas de negociación estratégica, valorar las iniciativas de los pobladores, gratificar la iniciativa audaz, apoyar los emprendimientos locales (municipales o comunitarios), reconocer la incidencia económica del hábitat construido individual y colectivamente, y pensar la vivienda, especialmente la de los pobres, en función de la ciudad.



Anexos

Anexo 1

RESULTADOS DE UNA ENCUESTA *

Alfredo Rodríguez
SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación

Ana Sugranyes
Habitat International Coalition (HIC)

Manuel Tironi
SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación

La producción masiva de viviendas de bajo estándar, diseñada y aplicada con un enfoque sectorial y empresarial, con poca coordinación local, no ha estado acompañada con instrumentos de monitoreo y evaluación que permitan analizar, proponer cambios o ajustar sus resultados. De allí que poco se sepa acerca de dos aspectos que debieran ser fundamentales en toda política de vivienda social: las condiciones de vida de quienes habitan en los conjuntos de viviendas construidos a partir de tales políticas, por lo general en la periferia de las ciudades del país; y los efectos que esta producción masiva de viviendas tiene sobre la ciudad.

Al respecto, en años recientes han surgido algunas voces de atención. Así, estudios llevados a cabo por la Corporación Habitacional de la Cámara Chilena de la Construcción,¹ por el Instituto de la Vivienda, Universidad de Chile,² y derivados de la Consulta sobre política habitacional³ evidencian situaciones de desfocalización de los recursos estatales en materia de vivienda social. La desviación principal se debe a la muy amplia oferta de viviendas sociales, que lleva a que muchas familias adquieran este tipo de vivienda por tratarse de una oferta masiva, y no porque ella corresponda a su poder adquisitivo.⁴

También SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación ha llamado la atención sobre los adversos efectos urbanos —en términos de fragmentación y

221

* Trabajo presentado en el Taller de Discusión “Mejoramiento del Parque Habitacional: desafíos y propuestas”, realizado por el Instituto de la Vivienda, INVI, de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile, Santiago, 9 y 23 de agosto de 2002.

¹ Cámara Chilena de la Construcción, Corporación Habitacional, “Informe final. Estudio de movilidad habitacional II” (Santiago, junio 1997).

² Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, Instituto de la Vivienda, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile. “Informe Final. Estudio: Diagnóstico sistema de medición de satisfacción de beneficiarios de vivienda social” (Santiago, marzo 2001).

³ Ana Sugranyes, ed., “Informe final. Consulta sobre la política habitacional en Chile” (Santiago, 2000).

⁴ Los más pobres que, por llegar al anhelo de la “casa propia”, padecen situaciones económicas graves, por la acumulación de nuevas obligaciones financieras —el dividendo, el agua y la luz— y por la pérdida de puntaje CAS II para la adquisición de otro tipo de subsidio estatal. Los menos pobres que postulan a la muy amplia oferta de viviendas sociales y que tienen o tendrán recursos para mejorar su vivienda o para aspirar a adquirir otra de mayor estándar.

segregación social— que han tenido las por otra parte exitosas políticas de financiamiento de la vivienda.⁵ En esta línea se realizó el estudio de cuyo informe final se entrega aquí una síntesis.

Objetivos

El objetivo del estudio fue explorar las condiciones de vida y la situación habitacional de las familias beneficiadas por los programas públicos de vivienda social construidas durante los últimos veinte años. Se trató de un estudio descriptivo, cuyo universo está constituido por el conjunto de viviendas sociales construidas entre los años 1980 y 1999, agrupadas en áreas geográficas de alta concentración de vivienda social, en tres ciudades de tamaño bien diferenciado: el Gran Santiago, el área metropolitana de Concepción, y La Serena-Coquimbo. En ellas se encuestó a 1.800 casos, y se realizaron doce grupos focales.⁶ La finalidad de las encuestas y grupos focales fue obtener información que permitiera:

- Caracterizar en términos socioeconómicos a las personas que habitan actualmente en este parque de vivienda social acumulado durante veinte años.
- Conocer la opinión que los habitantes tienen respecto a la calidad de sus viviendas, a los conjuntos habitacionales y al entorno urbano en que están localizados.
- Conocer la percepción de seguridad e inseguridad de los habitantes de los conjuntos de vivienda social.
- Conocer las intenciones de movilidad residencial entre los pobladores actuales de conjuntos de vivienda social.

222

Resultados

Los principales resultados de la encuesta pueden sintetizarse de la siguiente forma:

- Los conjuntos de vivienda social constituyen un universo heterogéneo en el cual conviven familias de extrema pobreza, familias pobres no indigentes y familias con ingresos medios.
- Las viviendas son pequeñas y de mala calidad, localizadas en conjuntos alejados de los lugares de trabajo. Tales características se agravan porque se entrega un producto terminado, difícil de adecuar a las necesidades cotidianas y a las oportunidades de las familias.
- Existen problemas de convivencia: poco contacto social, baja participación comunitaria y altos niveles de victimización y de inseguridad.
- Los residentes quieren irse de sus viviendas y de su barrio.

⁵ Ministerio de Vivienda y Urbanismo, SUR Profesionales Consultores, “Informe Final. Estudio: Conjuntos habitacionales, vivienda social y seguridad ciudadana” (Santiago, abril 2000. Alfredo Rodríguez, “La vivienda privada de ciudad”, *Temas Sociales* 39 (Santiago: SUR, agosto 2001).

⁶ En forma complementaria a la encuesta, se realizaron diez grupos focales en poblaciones de la ciudad de Santiago para profundizar el conocimiento de las diferencias entre conjuntos de bloques, casas continuas, casas pareadas desde dos perspectivas distintas: la percepción de su habitabilidad que de ellos tienen sus habitantes, en especial las mujeres; la percepción de seguridad/inseguridad en cada uno de ellos. Se realizaron además dos grupos focales destinados en particular a apreciar un proyecto de mejoramiento habitacional.

Heterogeneidad social

Los conjuntos de vivienda social examinados en la muestra acogen a un universo heterogéneo en términos de ingresos. El 54 por ciento de las familias está sobre la línea de pobreza, el ingreso autónomo per cápita promedio es de \$54.984 (3,4 UF), lo que significa una ubicación en el segundo quintil de ingreso. Del total de entrevistas, en el 69 por ciento de las viviendas el ingreso per cápita es de hasta \$60.260 (3,7 UF), es decir, hasta el segundo quintil de ingreso. Se trata de una población con una escolaridad que, en promedio, apenas supera Octavo Básico, con familias numerosas, endeudadas y sin capacidad de ahorro. El resto de la muestra —el 30 por ciento— se ubica en los quintiles siguientes, tradicionalmente considerados como estratos medios y medios-altos, a los cuales no está destinada la vivienda social.

Distribución porcentual según quintiles de ingreso autónomo per cápita

Quintiles				
Primer	Segundo	Tercer	Cuarto	Quinto
34,20%	34,50%	19,20%	10,60%	1,50%

En otras palabras, en los conjuntos de vivienda social cohabita un grupo pobre con otro no pobre, lo que nos muestra problemas no menores de desfocalización, asignación, o sobreoferta de viviendas de menos de 400 UF. Esta cohabitación de grupos socioeconómicos muy disímiles, en grandes conjuntos habitacionales de alta densidad y de escasa conectividad con el resto de la ciudad, genera problemas de convivencia.⁷

Con todo, por varias razones, no existe evidencia suficiente para establecer que el costo asociado a la vivienda impacte negativamente en el presupuesto familiar de los usuarios. Por una parte, sólo el 15,3 por ciento de los entrevistados declara que su presupuesto se ha visto disminuido debido a su actual vivienda. Por otra, el gasto en vivienda (dividendo u alquiler) dentro de la distribución del gasto familiar es mínimo comparado con el de los rubros alimentación o servicios. Y, no obstante lo anterior, no deja de asombrar que más de la mitad de los entrevistados declare que ha dejado alguna vez de pagar el dividendo, y que entre ellos el 45 por ciento haya mantenido esa situación de no pago por un año o más.⁸

223

Condiciones de hacinamiento

En las viviendas sociales encuestadas reside un promedio de 4,5 personas. Si se considera que la cifra nacional promedio es 3,9 Casen (2000); que en los casos estudiados existe un promedio de 1,9 núcleos familiares por vivienda —es decir, habitan casi dos núcleos por vivienda—; y que la cantidad de camas promedio por vivienda es de 3,4 —lo que supone un promedio de 1,3 personas por cama—, puede afirmarse que en la mayor parte de los casos las familias habitantes de los conjuntos de vivienda social se encuentran niveles de hacinamiento importantes. Estas cifras no muestran oscilaciones significativas por ciudad.

⁷ La referencia a la co-habitación surge con claridad en todos los *focus groups* y entrevistas de campo realizadas, con referencias a la existencia de buenos y malos, de pobres, no educados, esos que vienen de los campamentos, etc.

⁸ Esta situación, a la luz del bajo impacto que posee el gasto en vivienda en el presupuesto familiar, podría hablarnos de deficiencias en el sistema de cobranza más que de una incapacidad económica.

Mala calidad de las viviendas, entregadas como un producto terminado

Las viviendas de los conjuntos encuestados poseen deficiencias serias y generalizadas. El tamaño reducido, el deficiente aislamiento acústico y térmico, son problemas que se presentan al menos en la mitad de las viviendas analizadas. También se constató que el 92 por ciento de las familias ha realizado algún tipo de arreglos y/o modificación en su vivienda —sobre todo en pintura y protecciones— y que el 88,3 por ciento ha realizado ampliaciones, las cuales ascienden en promedio a 23,5 metros cuadrados en los conjuntos de lote individual y a 15,5 metros cuadrados en los conjuntos de bloques de 3 o 4 pisos. Estas ampliaciones han sido financiadas de forma particular por los propios usuarios, lo que señala la escasa promoción —y existencia— de incentivos para el desarrollo de la vivienda. Un problema adicional importante es la ausencia de previsión para posibles ampliaciones de los departamentos en los conjuntos de bloques. Cuando se realizan, ellas invaden el espacio comunitario si están en el primer piso y son peligrosas o nocivas para los vecinos si están en segundo, tercer o incluso cuarto piso.

Con respecto a las percepciones de los usuarios sobre su actual vivienda con relación a la anterior, el 71,4 por ciento declara que su actual vivienda es mejor a la anterior. Al igual que en otros estudios, esta percepción es contradictoria: es posible constatar que los entrevistados han visto mejorada su situación familiar e identitaria; que han mantenido la misma disponibilidad de servicios básicos; y que ha empeorado su ubicación (lejanía) en la ciudad, su acceso a espacios públicos y de recreación y su sensación de inseguridad.

En los grupos focales, los habitantes de los conjuntos valoran tener una vivienda propia; sin embargo, expresan su desilusión y resignación por contar con una casa o departamento pequeño, aislado de la ciudad, sin equipamiento ni espacios compartidos o públicos de calidad. Las familias que viven en blocks de departamentos son las más críticas y manifiestan nostalgia de su vida en sitios y casas más holgadas. Su sueño es volver a tener una casa, con espacio e independencia.⁹

Considerando la opinión de las mujeres —quienes permanecen en el hogar—, ellas valorizan más habitar en casas que en departamentos: en la casa existe la posibilidad de expansión y de privacidad.

La percepción de los usuarios con respecto a su entorno directo no es negativa, aunque sólo la mitad de los entrevistados percibe que el conjunto habitacional en el que residen es bien visto por los demás; así, también se puede constatar que el 46 por ciento siente “cariño” por su conjunto. Es interesante resaltar que los residentes en los conjuntos nuevos, construidos entre 1998 y el año 2000, son quienes tienden a ser más complacientes y benevolentes en sus juicios sobre su entorno, probablemente debido a la novedad de su nueva vivienda. Tal observación ya fue registrada y analizada por Cordillera y el INVI, en el sentido que el grado de satisfacción se mantiene durante cinco años, y luego disminuye.¹⁰

No obstante esta percepción de los usuarios frente a sus barrios, los entrevistados declaran que estos requieren más vigilancia policial y espacios de recreación, lo que es congruente con sus declaraciones sobre los elementos que han empeorado en la actual vivienda.

⁹ “Para mí fue un golpe feo cuando llegué, porque... vivir con tanta gente. Yo vivía en una casa, en una casa con patio y con la privacidad correspondiente; en cambio aquí uno sale y ve a todos los vecinos”. (MN3B)

¹⁰ Cordillera, “La vivienda básica” (Santiago, 1996); Invi, estudio para el Minvu ya citado. Además, a partir de 1998 se comienzan a construir conjuntos con viviendas de una superficie promedio mayor que alcanza en algunos casos 42 metros cuadrados, con más equipamiento y con una jardinerización parcial de los espacios comunes (en Santiago).

Los conjuntos de vivienda social se emplazan a distancias razonables de los servicios urbanos básicos —no más de 19 minutos para acceder a pie una escuela, posta o consultorio—. La distancia a los parques y a los lugares de trabajo es bastante grande, sobre todo en relación a esto último en Santiago, donde se debe recorrer casi dos horas diarias para desplazarse entre los lugares de trabajo y el hogar. Una situación común entre las mujeres es que sus desplazamientos están restringidos al conjunto en que viven y a su entorno más inmediato. Son recorridos cotidianos que están vinculados a las tareas domésticas.

Problemas de convivencia, expresados en altos niveles de victimización y de inseguridad

La encuesta muestra problemas de convivencia, asociados a altos niveles de victimización en los conjuntos estudiados. En éstos, más de un tercio de los entrevistados declaró que él/ella o algún familiar ha sufrido al menos un delito en el último año. La mayoría se refiere a delitos contra la propiedad: robos sin violencia, asaltos y hurtos.

Un tercio de estos delitos fueron cometidos por personas conocidas por sus víctimas, es decir, por vecinos del mismo conjunto o de poblaciones aledañas. Esto último incide en la alta percepción de inseguridad que muestran los entrevistados, quienes declaran, en un 50 por ciento, que la delincuencia ha aumentado en su barrio en el último año. Esto también ha impactado fuertemente en la frecuencia, lugares y horas de las actividades cotidianas. Con relación a la delincuencia, los entrevistados la adjudican a causas sociales tales como la cesantía, así como al tráfico y consumo de drogas; prácticamente no hacen mención a falta de resguardo policial.

La información obtenida de los grupos focales refuerza lo observado en las respuestas de la encuesta. Entre los problemas de convivencia frecuentemente mencionados, destacan la indiferencia de los vecinos hacia la vida colectiva o comunitaria y la repetición de conductas no ciudadanas que deterioran la calidad de vida del lugar, como es la emisión de ruidos molestos (sobre todo radio a alto volumen), la venta y consumo de alcohol y drogas, la falta de cuidado respecto de la limpieza del entorno, el daño al mobiliario urbano: en síntesis, el abandono y/o deterioro del espacio común. Las conductas no ciudadanas explican gran parte del malestar de los vecinos con sus conjuntos de vivienda, y son la base de actitudes y comportamientos violentos. La violencia se expresa de distintas formas y con diferentes niveles de intensidad, que van desde el maltrato verbal hasta peleas entre los vecinos, que terminan con heridos producto de golpes o del uso de arma blanca —o de fuego en casos extremos—. ¹¹

La gente siente temor en los espacios públicos, en el trayecto desde sus viviendas hacia los paraderos de transporte público, en los paraderos y en la locomoción colectiva. Adicionalmente, en todos los conjuntos, sus habitantes identifican sectores peligrosos para el tránsito o permanencia de los vecinos e incluso, en algunos casos, inaccesibles para las policías.

¹¹ “Yo tuve que llegar a pegarle a la señora de al lado. El día domingo venía de donde mi otra hija que vive allá en La Horizonte, y venía abajo subiendo la escala y, sabe qué, me tenía a garabato limpio, me sacaba hasta la madre. La señora me decía: ‘con vos quiero pelear, con vos’. ‘Déjame ir a dejar el niño adentro’ le dije, ‘y te voy a pegar’. Se puso de manos cruzadas y me decía ‘ven pa’ que peliemos’. Y yo le pegué. Mi nieto que tenía 10 años me dijo ‘mamita, baja y pégale, porque como te le ocurre esté sacando la madre y insultándote’”. (MN3B)

El temor de la gente en el espacio público está asociado a la noche, la oscuridad, a la falta de control visual sobre calles y pasajes que no son vistos desde ninguna ventana, y al abandono como se da en los sitios eriazos.

En general, las sensaciones de inseguridad y desconfianza inhiben la capacidad de los habitantes de generar lazos sociales, deterioran la calidad de vida en los espacios comunes, y limitan la participación en organizaciones comunitarias. Así, en la misma medida en que los vecinos de los conjuntos de vivienda social han restringido sus vidas a ciertos lugares y horarios, han tendido al autoencierro, han caído en el retraimiento o indiferencia o han preferido establecer vínculos sociales sólo entre sus pares; algo más de la mitad de los entrevistados declara que ante algún problema en su barrio “no hace nada”. En relación con la participación en alguna organización asociativa, sólo un tercio responde de forma afirmativa, con prioridad en organizaciones religiosas, en las juntas de vecinos y en clubes deportivos.

Las condiciones del entorno afectan de manera particularmente negativa la sociabilidad de las mujeres. Ellas relacionan el nivel de seguridad en el espacio público con la posibilidad de cerrarlo y, así, de establecer límites. La percepción de hostilidad del medio se expresa en el espacio cotidiano: es necesario protegerse en las escaleras de los bloques y vigilar los lavaderos de ropa.

Disposición a cambiar de residencia

226

Dos de cada tres entrevistados (64 por ciento) han pensado en irse de su actual residencia, sobre todo los habitantes de conjuntos de vivienda en altura (blocks). Las razones para cambiarse son básicamente el reducido tamaño de las viviendas y la delincuencia en el barrio. Con respecto al tercio que declaró que no había pensado en cambiarse (36,5 por ciento), las razones son poco alentadoras: el 48,1 por ciento dice que se queda porque ya tiene vivienda propia y el 13,5 por ciento porque no tiene ninguna posibilidad de hacerlo.

Con relación a las preferencias ante una posibilidad de cambio de vivienda, la tendencia es clara: los usuarios buscan mantenerse en la comuna, pero “arrancar” de su actual barrio. Además, y siguiendo el patrón tradicional, una amplia mayoría busca una casa a la hora de pensar en un cambio de residencia.¹²

El avalúo que hacen los propios usuarios de sus viviendas es de 375 UF promedio, manteniéndose en el rango de su precio inicial. Esto también nos indica que los usuarios realizan un cálculo acertado a la hora de evaluar monetariamente su residencia. Las viviendas mejor valuadas son aquellas en Santiago, emplazadas en conjuntos pareados, de menos de 200 viviendas y construidas en el período 1980-1985.

Con relación a la disposición para adquirir una vivienda usada si existiesen facilidades crediticias y financieras, el 28,6 por ciento de los propietarios se declaró interesado, cifra significativa, pero menor al 38,7 por ciento que preferiría adquirir una vivienda nueva. En lo que concuerda la gran mayoría de los entrevistados es que no importa cuál sea la característica de la vivienda, ésta debe estar en otro barrio. Por su parte, el 34,5 por ciento de los arrendatarios, si tuviese las facilidades, preferiría comprar otra vivienda en otro barrio y el 23,8 por ciento comprar una vivienda usada, también en otro barrio. Esta situación nos señala la mala evaluación que hacen los habitantes de sus barrios, situación que concuerda con

¹² “La meta mía, más adelante, sería cambiarme a una casa en esta misma comuna. A mí me gustaría construir, tener un patio, tener un perro”. (HN3B)

el elemento que, según ellos más le quita valor a su propiedad: la imagen del barrio.

Más allá de si la vivienda es usada o nueva, el 64 por ciento de los entrevistados declara que para cambiarse de casa, ésta debería ser más grande.

Por último, la disponibilidad económica declarada de los usuarios para financiar un cambio de vivienda es de 3,2 UF promedio mensual, cifra considerablemente más alta que los dividendos actuales. Este monto oscila entre ciudades, de acuerdo al tipo de conjunto y periodo en que fue construido.

Anexo 2

GRUPO DE CONVERSACIÓN EX POST CON ENCUESTADORES Y ENCUESTADORAS

Pía Olivera
Guérnica Consultores S.A.

Lo que sigue es una transcripción de una reunión de trabajo con las personas que realizaron las entrevistas en los conjuntos de viviendas sociales en las ciudades de Santiago, Concepción y La Serena-Coquimbo. Se incluye este texto como un complemento al Anexo 1: Resultados de una encuesta.

Moderadora: La idea de esta reunión es dar cuenta de las principales características que tuvo este estudio en terreno. Ustedes estuvieron ahí; por lo tanto, pudieron captar cosas que el instrumento tal vez no recoge, o tienen una mejor idea de los mayores problemas, de las diferencias que pudo haber con la muestra, anécdotas, cosas que hubieran podido recoger y que seguramente podrán enriquecer los resultados. Podemos comenzar con un balance general...

229

Encuestador/a: Encontré la encuesta bastante interesante; primero, porque es una encuesta social que medía muchas cosas... Yo no tuve ningún problema en la llegada a la gente, nunca tuve una persona que me dijera: "No, no le quiero contestar". La gente en general resultó muy abierta, y creo que eso se debe fundamentalmente a su nivel socioeconómico. Tienen más facilidad para contestar una encuesta, quizá porque se sienten importantes por el hecho de que tú vayas a visitarlos y les hagas una entrevista.

Ahora, ¿cuáles preguntas fueron fundamentales para la gente? Por ejemplo, ésa sobre las deudas del dividendo, si estaban al día o no. Es gente con muchos dramas. En los sectores más antiguos, que fueron los que yo trabajé, no estaban al día; tenían muchos problemas sobre si el Serviu les iba a quitar o no la casa, y también problemas de deudas en servicios básicos, como la luz, el agua, sin medidores o sin la matriz del agua. También con subsidios... A la gente que había hecho convenio y no pudo pagar, y que tenía subsidio, se lo quitaron porque no pagaron.

Otras preguntas que me respondieron muy abiertamente fue si estaban contentos con el barrio o no; y la de "no, yo me iría de aquí rápidamente, me cambiaría inmediatamente porque hay mucha delincuencia, mucha droga, mucha bulla, mucho desorden".

Esas fueron para mí las preguntas fundamentales: las que tenían que ver con los pagos, con su problema de estar atrasados y perder lo que tienen, y los problemas de inseguridad en los barrios y si las casas eran muy chicas.

E.: En las casas donde estuve lo que noté fue mucha reticencia de la gente a contestar que habían hecho ampliaciones, porque tenían miedo a que a “si hizo ampliación, ¿cómo no ha podido pagar el dividendo?” Eso era un poco lo que reflejaban, y me decían: “No, señorita, si eso es un techito de madera no más”.

E.: Decían: “Si es apenas una mediagua”.

E.: Sí, pero resulta —les decía yo— que usted tiene metros aquí; ¿cuántos metros calcula? “No tengo ni idea, cuente usted; serán dos, serán tres”. Incluso tuve problemas con dos encuestas, a las que la supervisora les puso una anotación, porque yo no puse que tenían ampliación, y ella las miró. Pero por mucho que ella las mire, yo tengo que basarme en la respuesta que me da la persona que estoy entrevistando.

Ahora, la pregunta que ellos encontraron más irrelevante era cuánto se demoraban en llegar al parque, en ir al consultorio. “No, si yo no voy jamás a un centro abierto, no voy a la posta, yo no voy aquí, no voy allá”.

E.: Al mall...

E.: ¡Al mall! “¿Qué es lo que es un mall?” Yo, el cien por ciento de la gente que entrevisté no había ido nunca a un mall, no sabían lo que era. Esa fue la pregunta que más les lateó: tener que decir cuántos minutos, cuánto se demoraban.

E.: Era difícil ir a hacerles la encuesta los sábados o domingos. No difícil porque no te fuera a resultar, sino porque bastaba que un cristiano pusiera la radio y tenías que gritar la encuesta... ¿No sé si les pasó?

E.: No, a mí me pasó otra cosa. Me pasó que un día domingo yo estaba trabajando en Renca, al final de Renca, en la población Lo Velásquez, y llegué como a las 11:30 de la mañana. Y como cuatro cuadras antes del paradero, el chofer me dijo: “Bájese aquí, porque están los carabineros”. A la micro la hicieron devolverse, pero yo me tenía que bajar en el terminal, en la parada final. Y los carabineros me pararon porque estaban haciendo un allanamiento. Yo conversé con el teniente, me identifiqué quién era, entonces él me dijo: “Mire, señora, devuélvase porque estamos haciendo un allanamiento porque dieron aviso de mucha droga”. Entonces me tuve que devolver, y no pude trabajar.

También me pasó en Renca que un señor que estaba encuestando me dijo que él me iba a dejar a la micro porque a esa hora era muy peligroso. Me pasaron ese tipo de inseguridades; también lo de la radio, muy fuerte...

E.: Ningún respeto por los oídos del vecino.

Moderadora: Esos fueron los problemas que tuvieron al aplicar la encuesta. ¿Ustedes dirían que éstos fueron los grandes inconvenientes?

E.: Sí, a todo chancho la radio.

E.: Pero no que la gente fuera reacia a contestar.

Moderadora: Las preguntas, entonces, ¿no causaron mayores problemas?

E.: No, para nada. Tenía una muy buena llegada la encuesta.

E.: En realidad, los problemas eran los que denunciaban ellos. Todos se acusaban: “Que el de allí es narco, que el de acá le da luz a todos pero vende droga. ¿Ve al que va allí? Ése es el que vende droga”.

E.: Sí, es increíble; las poblaciones están infectadas de droga.

E.: A mí me costó hacer las encuestas, porque como en todos lados vendían drogas, entonces la gente con la que yo estaba haciendo la encuesta me decía: “No, ahí no la van a recibir porque ahí venden droga”. Casi casa por medio me decían que en la siguiente vendían droga. En una me pasó que yo tenía que anotar las direcciones y una señora me decía “¿Qué estás haciendo? ¿Por qué estás anotando mi dirección?” Era como temor, como que tú fueras a hacer algo después

con la encuesta, así como echarlos al agua con los carabineros, no sé qué cosa. ¡Me costó tanto convencer a un caballero que no quería contestar la encuesta! Me pidió todos mis datos, me hizo mostrarle el carné... Era viejito y tuve que anotarle todo en un papel. Me dio la impresión de que estaban asustados, porque en esa pregunta de cuánto se demora en ir a un mall, a un parque, cómo iba, si a pie o en micro... creo que el caballero se imaginó que después yo lo iba a ir a esperar a la esquina.

E.: En La Serena, cuando se hacían las supervisiones, las personas iban a buscar los datos de las personas que las habían encuestado, y los daban como forma de control y de verificar que efectivamente se tratara de la misma persona. En general, a la mayoría de los encuestadores les preguntaron todos sus datos.

E.: Pero, sabes, yo encuentro que eso es muy bueno, porque así le das la seguridad absoluta al supervisor de que hiciste la encuesta, que no hubo falseo. Creo que eso es fundamental para ustedes, que no exista falseo entre los encuestadores.

E.: En Concepción no pasó nada de eso, nada; todo lo contrario.

E.: Pero es que Concepción está lleno de delincuencia, m'hijita.

E.: Pero independientemente de la información que tú tengas, en la práctica no pasó nada; a nadie le pidieron un carné. Y los paquetes eran mucho más grandes de lo que se trabajaba aquí en Santiago, porque tenías que salir el día entero.

E.: ¿Cuántas eran?

E.: Entre doce y trece encuestas, entonces los encuestadores salían todo el día. A mí me daba lata que no comieran nada, pero era increíble cómo todos llegaban por lo menos con una manzana; era infaltable el melón, el almuerzo, la once que les regalaban por ahí. Toda la gente, súper buena disposición con los encuestadores.

E.: A mí también me ofrecían almuerzo. La gente es solidaria.

E.: Yo tomé harta bebida con esta encuesta.

E.: Es que en regiones siempre es así la gente.

E.: ¿Saben qué? Ésa es una diferencia fundamental, porque en La Serena, yo no sé si se deba a que es gente del norte, es menos cariñosa. No sé, la explicación no la tengo todavía; la gente fue demasiado poco cariñosa. A varios encuestadores míos no les ofrecieron nada; lo más les ofrecieron agua y ni siquiera los dejaban pasar a la casa, les hacían la encuesta en la reja.

E.: Yo no hago ninguna encuesta en la calle, en ningún barrio. "Señora, ¿puedo pasar?", le digo, y me siento en lo que haya; no importa si tengo que hacer la encuesta en la pierna, pero yo entro a todas las casas. En la calle tú no puedes hacer una encuesta.

E.: Igual mala onda lo que les pasó en Serena.

E.: Claro, pero tampoco puedes luchar contra la gente, porque te arriesgas a que te digan: "No y váyase". Si ellos te restringen el límite de su casa, tú no puedes pasar, no puedes obligarlos. Pero la mayoría de la gente allá fue, no te digo mal recibida en términos de que no recibieran o contestaran mal, porque igual te respondían la encuesta, pero no hubo bebiditas, ni melones, nada.

E.: Allá (Concepción) pasó que un encuestador fue un día a la hora de almuerzo y estaban comiendo puré con huevos, y le fueron a comprar bistec.

E.: Es que la gente allá es enferma de cariñosa.

E.: La gente incluso daba las gracias.

E.: Pero daba lata que la gente se "colgaba" de uno para pedir cosas, como casas o ayudas.

E.: A mí me tocó una señora alcohólica y su hijo, un cabro de veinte años, me pidió ayuda. Así que uno se encuentra con realidades súper crudas y la verdad es que uno no sabe qué hacer.

E.: A mí la gente me apuntaba en la calle y me preguntaba: "¿Usted es la

visitadora?” Y me decían “¿Qué puedo hacer? Porque yo soy arrendataria y he hecho arreglos y ahora me quieren echar y no voy a recuperar nada”. Otros también me decían: “Señorita, cuando usted haga el informe, póngale que yo quiero una casa, que con lo mismo que yo pago de arriendo puedo comprarme una casa”. Después, cuando volvía, se juntaban con otras y entre todas me decían lo mismo: que hiciéramos un informe que le dijera al Serviu que ellos querían una casa.

E.: La gente está desesperada; todos preguntaban: “¿Y qué gano yo con esto, y para qué sirve, y me van a mejorar lo que tengo malo con esto?” Yo me doy cuenta de que lo ven como una oportunidad y se ponen a hablar, y así los encuestadores los escuchaban y se pegaban y perdían tiempo.

E.: ¿Sabes a que conclusión llegué? Que la gente de más bajos recursos, la gente de nivel socioeconómico bajo, está desesperada porque los escuchen.

E.: Ellos en una encuesta lo único que quieren es contarte su vida.

E.: Están atorados.

E.: Sí, es eso: están atorados porque alguien los escuche.

E.: Yo me demoraba mucho, porque finalmente llegaban todos a participar de la encuesta y te lloraban todos los problemas más increíbles.

E.: Con respecto a lo que les faltaba, y a modo de conclusión, ¿sabes lo que me dijo mucha gente?: locales para pagar sus servicios básicos: “Si aquí no hay donde pagar el agua, para pagar Chilectra hay que demorarse tres horas en llegar al centro, el Emos está súper lejos”. Eso me lo dijeron mucho.

E.: Quizás como conclusiones generales —ya que tú tocaste el tema—, yo vi, por lo menos en Serena, que a pesar de todo, a pesar de que es gente con muchos problemas que a veces se avergüenza de la imagen del barrio, sí se ve que la gente le tiene mucho cariño a su casa. Yo me sorprendí de la gente, porque decía: “Yo no me iría de aquí porque le tengo cariño, porque es mía”.

232

E.: Eso yo lo vi en la gente que vive en casa; casa pareada, trencito, en casas finalmente, porque los que vivían en departamentos, casi todos se querían ir. ¿Por qué? Mucho ruido... En un block tenían por un lado el ruido del tren, al frente ponían la radio muy fuerte, los del lado peleaban, entonces lo único que querían era irse. “Yo prefiero mil veces casa que departamento”, me decían.

E.: Me pasó con gente que no estaba contenta, con gente que tenía su dividendo pagado, gente antigua y que donde vivían era casa, pero están cansados porque no les pueden hacer ningún arreglo, que es muy chica, que el barrio se echó a perder. En cambio, en las viviendas que yo hice y que eran sectores nuevos o sectores que fueron tomas, me decían: “Pero, cómo me voy a ir, señorita, si yo me sacrificué tanto por esto, éste ha sido el mayor logro en mi vida”.

Moderadora: Esas diferencias entre viviendas que eran nuevas respecto de otras que eran muy antiguas, ¿las encontraron también los demás? ¿Notaron diferencias grandes?

E.: Una persona que era obrero de la construcción, que vivía en una construcción de trece años, me abrió los ojos. Me dijo que las casas de antes eran mucho más firmes, y de hecho ellos no se quejaron de grietas, ni de calor excesivo, nada de eso. “Nosotros, como tenemos que cumplir órdenes”, me dijo, “las hacemos de 30 y 15, 30 de cimiento y 15 de sobrecimiento. Antes se usaba ladrillo princesa, ahora no se usa; les tienes que poner pizarreño... ¿Y qué es eso? ¡Casas Copeva, pues m'hijito! Primera lluvia, se pasan todas”.

E.: A mí me decían que no se irían porque la casa “me costó lágrimas, sudor, esfuerzo, problemas familiares”.

Moderadora: Ahora, ¿por qué creen ustedes que resultó tan difícil encontrar a los hombres?

E.: Yo me encontré con muchas mujeres jefas de hogar y mujeres separadas.

E.: Yo los busqué, los esperaba hasta tarde.

E.: En Conce costó mucho encontrar hombres. Llegaban a partir de las 7 de la tarde, porque como allá hay mucha cesantía los hombres salían a buscar trabajo todo el día; o si no, eran pescadores que tenían una jornada de trabajo que empezaba a las tres de la mañana.

E.: A mí me tocó más mujeres en los blocks y no sé por qué.

E.: En La Serena, aunque se hizo todo lo posible por traer la misma cuota de hombres y de mujeres, no se pudo, porque era impresionante la cantidad de mujeres que vivían solas, sea porque estaban separadas, o porque abandonaron al marido que era un borracho, o por abandono mutuo. Lo que se dio mucho, por ser norte, es que los hombres se iban trabajar a las mineras y no volvían los fines de semana, sino que vuelven cada quince días. Y si no, trabajan mucho en lo que ellos llamaban “el interior”, que no es otra cosa que los valles donde se da alguna fruta y hay pegas agrícolas.

E.: Lo que me llamó la atención fue que mucha mujer era propietaria. Los maridos decían: “No, mi señora es la dueña”.

E.: Siempre ha sido así; es cosa que te pares a final de mes en el Banco del Estado y te fijes quiénes son las que van a pagar.

E.: Sí, la mujer es la que ahorra, como hormiguita.

Moderadora: ¿Y qué ocurrió con las edades? ¿Hubo diferencias? ¿Qué percibieron ustedes?

E.: Yo vi que se daban los promedios.

E.: En los blocks había más parejas jóvenes que eran arrendatarios, que vivían con un hijo; en general, en los que eran más antiguos había más viejitos.

E.: Los que marcaban la diferencia eran los arrendatarios solamente.

E.: Yo me di cuenta de que la condición de ser pobre te pesa tanto en el sentido de que, “confórmate con lo que tengas”. Entre tener nada y tener esto... A la gente le dan realmente cualquier cosa y no tienen derecho a pataleo, porque no tienen nada y tampoco tienen derecho a algo mejor.

E.: Hay familias que tienen ordenado, limpio o se dedican a sus hijos, a que tengan una educación. Y otros que en vez de decir “pucha, que bueno que alguien se salve, por lo menos”, los aportillan, les apedrean las casas, les pegan a los cabros chicos.

E.: Para mí es inhumano como tiran a vivir a la gente, tan pegados. También les quitan el derecho a la privacidad. Todo es tan chico que ves todo lo que hay a tu alrededor, chocas con todo; además, apenas uno de la familia tiene hijos, el marido o pololo se va a vivir allá, y vamos metiendo más gente a la casa.

E.: Sí, no hay privacidad.

E.: Son tan malos los materiales, que escuchas todo al lado, arriba y abajo y al otro lado, si es que te toca vecino.

E.: Y cada vez están construyendo más chicas las casas; parece que ahora son de 25 metros cuadrados, y encima las murallas son así y la gente escucha todo. La gente de los blocks toda se quería ir porque era terrible vivir ahí.

E.: A mí en Renca me tocó que —yo no trabajé en blocks— una señora me decía: “Sabe que yo cuando lavo, tengo que sentarme aquí afuera para cuidar los jeans de mi marido, porque si no me los roban”.

E.: Y se adaptan a todo.

E.: Eso.

Moderadora: Entonces, ¿es clara una diferencia muy fuerte entre blocks y casas?

E.: Sí, en los blocks no hay privacidad.

E.: A mí una señora me dijo: “Asómese a la puerta, pues joven”, y del primer piso tu mirabas... te ve todo el mundo, de todos lados.

E.: A mí una señora me dijo: “Aquí está mi pieza —y al lado vivía otra pareja—, yo escucho todo lo que hacen ellos en la noche”. Por eso tuvo que cambiar su pieza y ponerla en otro lado.

E.: Yo ya no sé cómo describir lo que pasa en los blocks, porque decir “falta de privacidad” es poco comparado con lo que pasa ahí.

E.: Además, a la gente le da vergüenza.

E.: A mí, en La Pintana, me dijo gente que solamente por decir que vivían en La Pintana no les daban trabajo y tenían que inventarse direcciones de familiares...

Moderadora: Respecto de la peligrosidad, ¿cómo eran los lugares? ¿Alguno en especial les dio susto?

E.: Igual es sabido que fuimos a sectores ‘pelúos’...

E.: Yo no sentí susto, pero a veces la misma gente me advertía que no me fuera por esa calle, o bien me iban a dejar a la micro.

E.: A mí en Concepción me tocó mucho conjunto de barrio de pescadores, y allí la justicia es distinta. Simplemente se mata o va a matarse. En la parte de la encuesta sobre los delitos, me tocó gente que estaba o mutilada o muerta; moría el hijo en un asalto o perdía una mano, y así.

E.: En general, yo no sentí miedo.

Anexo 3

BIBLIOGRAFÍA SOBRE VIVIENDA SOCIAL EN CHILE, 1982 A 2002

Andrea Carrión y Ana Sugranyes
Habitat International Coalition (HIC)

1 Los principales temas

La bibliografía incluida a continuación contempla libros, documentos publicados y no publicados, documentos de Internet, ponencias en seminarios y material de información y difusión que fueron recopilados y fichados entre diciembre de 2002 y marzo de 2003. Las bases bibliográficas consultadas corresponden a la biblioteca de la Facultad de Arquitectura de la Pontificia Universidad Católica de Chile, el Instituto de la Vivienda de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Chile, SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (Conicyt) y las páginas de Internet del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Minvu), y del Ministerio de Planificación y Cooperación (Mideplan).

235

Los documentos recuperados de las mencionadas bases bibliográficas son aquellos que se consideraron más pertinentes al estudio del impacto que ha tenido la vivienda social en su entorno urbano y en el grupo social atendido o usuario. En los casos en que existían documentos de avance de estudio, se seleccionó aquel de publicación más reciente. La bibliografía recopilada tiene un horizonte temporal que va desde 1982 a 2002, generalmente publicada y editada en Santiago, y escrita mayoritariamente por autores chilenos o extranjeros residentes en Chile.

No se pretende haber realizado una revisión exhaustiva de la bibliografía disponible, sino dar cuenta de los principales contenidos temáticos, orientaciones y enfoques referidos al impacto que tiene la vivienda social en el espacio urbano y en la conformación de la sociedad que en él habita.

Los temas abordados en el presente estudio bibliográfico abarcan una amplia gama de enfoques y orientaciones. En términos generales, el punto de partida es el reconocimiento de la política habitacional chilena como una experiencia exitosa en la construcción masiva y sostenida de viviendas nuevas que, sin embargo, tiene deficiencias y desafíos para el mejoramiento de la calidad de vida de la población. Reconocemos también que, si bien existe mucha literatura sobre los componentes financieros, institucionales y jurídicos de la política habitacional chilena, aquella disponible sobre temas de impacto, especialmente social y territorial, es más reducida.

Hemos identificado cuatro ejes principales de análisis y difusión en torno a la vivienda social: i) la política de financiamiento, en términos de oferta, para la producción masiva y la reducción del déficit acumulado; ii) los aspectos de la demanda, desde el rol del Estado y la focalización de sus recursos en políticas sociales, y desde la movilización social en torno a la vivienda y la ciudad; iii) el impacto urbano; y iv) temas técnico-constructivos.

El desarrollo de estos temas corresponde a distintas miradas institucionales e individuales, producidas en su mayoría en Santiago, y algunas en Valparaíso. Por un lado, está la defensa y justificación de las definiciones estatales, donde los principales productores de literatura son Mideplan (la antigua Oficina de Planificación Nacional, Odeplan) y Minvu, principalmente sobre oferta, focalización de los recursos, estadísticas, satisfacción residencial y reseña histórica; importante también es la Cepal, que relaciona lo chileno al panorama regional. Hay enfoques técnicos en materia de habitabilidad y entorno aportados desde las universidades, especialmente la Universidad de Chile; y en materia de mercado de suelo, segregación urbana y reseña histórica, especialmente desde la Universidad Católica. Los análisis críticos provienen de dos esferas diferenciadas: del sector empresarial de la construcción y del mercado financiero, los temas técnico-financieros; y los temas de movilización social urbana aportados por las universidades antes de 1973, y desde los años ochenta por las ONG. Al final de este informe, se amplía la participación de actores institucionales en la literatura sobre el tema de impactos sociales y urbanos de la vivienda social.

1.1 La vivienda social desde la oferta

236

Las revisiones históricas de la política habitacional en Chile dan cuenta de un proceso con origen institucional al inicio del siglo XX en un afán higienista, que se transforma gradualmente y adquiere nuevos actores y agentes. Hacia finales de este mismo siglo, se había consolidado un sistema estatal de subsidio habitacional, complementado por un importante ahorro por parte del postulante al subsidio, y por una oferta estable, pública y privada de créditos. Y junto con él, se había consolidado también un marco institucional legitimado y centralizado.

La participación del Estado en materia habitacional se opera desde varios programas. Están especialmente documentados: la Operación Sitio de los años sesenta; la producción directa por el Estado a comienzos de los setenta; la radicación y erradicación de campamentos en la primera mitad de los ochenta; a partir de la creación del subsidio habitacional (1978), distintas ofertas de viviendas de bajo costo, operadas por el Estado, llamadas *modalidad Serviu* (Servicio de Vivienda y Urbanización), entre las cuales predomina la *vivienda básica* (PVB, Programa de Vivienda Básica, 1980) y sobrevive difícilmente la *vivienda progresiva* (PVP, Programa de Vivienda Progresiva, 1990); u operadas por instancias privadas, donde el Subsidio General Unificado (SGU, 1978) es el más importante, a la par del Programa Especial para Trabajadores (PET, 1989) y el Subsidio Rural; y formas de gestión delegada de las ofertas PVB y PVP, llamadas *modalidad privada*. Existen documentos que dan cuenta de este proceso y de las especificidades de cada uno de los programas, como también de las tipologías habitacionales resultantes.

La actual política habitacional sostenida en el tiempo ha generado un clima de credibilidad entre el sistema financiero, los agentes inmobiliarios y la población; y ha permitido ir disminuyendo el déficit habitacional en un modelo muy especial para América Latina.

El déficit habitacional acumulado hacia inicios de la década de los ochenta hacía pensar en situaciones que difícilmente serían superadas, dadas las condicio-

nes de subdesarrollo del país. Las transformaciones económicas que operaron en los ochenta y noventa dieron lugar a un crecimiento económico sostenido, que a su vez permitió una mayor movilización y acumulación de recursos. La identificación de la vivienda como un bien económico que permite la capitalización de la inversión y el ahorro favoreció el desarrollo inmobiliario orientado a todos los segmentos sociales. Hacia mediados de los años noventa se registra un aumento de los estándares de la vivienda social asociado a una supuesta capacidad de inversión mayor en vivienda por parte de la población.

La política de financiamiento para la producción masiva de viviendas sociales nuevas y de bajo estándar está documentada desde distintos ángulos técnicos, financieros y jurídicos: la gestión eficiente de los recursos para la maximización del número de viviendas construidas al mínimo costo; la construcción y administración del sistema transparente de postulación y asignación del subsidio estatal. El cumplimiento del objetivo cuantitativo, operado exclusivamente con la producción de unidades nuevas, está ampliamente analizado y documentado a través de numerosas evaluaciones públicas y privadas sobre la focalización de los recursos estatales, el costo de la vivienda y el costo del suelo necesario para su producción.

La evaluación del modelo desde la diversidad y especificidad de las formas de demanda por parte de la población postulante y usuaria de viviendas empieza a perfilarse hacia mediados de los años noventa y con mayor frecuencia a partir de los problemas institucionales que afectaron al Minvu en 1997, especialmente por las crisis Bilbao y Copeva.¹ Alrededor del año 2000, al cabo de diez años en que prácticamente no se había tocado el tema, vuelven a aparecer documentos que analizan temas de impacto territorial de la producción de viviendas sociales.

La literatura existente se vincula también a las propuestas de subsidio estatal para formas de viviendas en arriendo con opción de compra, *leasing habitacional* (1994); con menor frecuencia, para la adquisición de viviendas sociales en un mercado secundario, *movilidad habitacional* (1997).

Dado que la política de financiamiento de la vivienda social ha estado enfocada principalmente a la construcción de unidades nuevas, es escasa la literatura vinculada a la movilización social —individual y colectiva— para el mejoramiento de las viviendas y de los barrios. Al respecto cabe mencionar unos pocos estudios y artículos sobre un apoyo estatal en los años noventa, que no prosperó, para la ampliación de la unidad inicial del PVP, llamado Segunda Etapa de la Vivienda Progresiva (cuya única expresión exitosa es la *casa de palafitos* de la Fundación de Viviendas del Hogar de Cristo); el Programa de Regularización de Construcciones, conocido como la “ley del mono”; y distintos ensayos aislados orientados a responder a la demanda de los allegados en su entorno a través de intentos de *densificación predial*, que tampoco prosperaron. La ausencia de los temas de mantenimiento y mejoramiento del stock acumulado de viviendas es un reflejo sintomático del comportamiento de una sociedad ante los desafíos de recuperación del patrimonio; una ausencia que tiene que ver también con la falta de análisis de los desafíos y potenciales de movilización social desde ese mismo stock, situación que aparece ahora en la literatura como los problemas habitacionales de los *con techo*, en oposición a los movimientos de los *sin techo* que marcaron la realidad de los años ochenta.

¹ En 1997, dos crisis institucionales: el caso Bilbao, debido a la presión sobre el Servicio de Vivienda y Urbanización (Serviu), de la Región del Biobío, para alcanzar las metas cuantitativas en un enfoque sectorial; el caso Copeva, debido a las lluvias de aquel año, que pusieron de manifiesto las limitaciones de las especificaciones técnicas y, en consecuencia, la calidad en la construcción de conjuntos de vivienda social.

Vinculado al área de mejoramiento de barrio, hay que tener en cuenta que el tema del saneamiento (calles, agua, alcantarillado y energía eléctrica) no pertenece a la *política habitacional* del Minvu, y fue delegado a los municipios a través del Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB), de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (Subdere). Pese a la ausencia de un sesgo de *política habitacional*, en términos comparativos con la región, es significativa la muy alta cobertura de estos servicios básicos de urbanización en Chile, donde la aplicación disciplinada de la Ordenanza General de Construcciones y Urbanización ha permitido estos logros habitacionales.

En materia de gestión, la literatura revisada parte del reconocimiento del centralismo de la política de vivienda, la cual se encuentra comandada por el Minvu y los Serviu; y de la necesidad de incorporar la participación de la ciudadanía en la apropiación del espacio en que habita, a través de organizaciones sociales. No obstante, se reconoce también la dificultad de motivar dicha participación cuando el tejido social en las zonas de vivienda estatal es débil y puntual.

Dentro de la gestión de la política de vivienda aparecen como actores clave los gestores inmobiliarios y el sistema financiero, y no sólo como meros constructores y ejecutores de la política pública. Sus responsabilidades son mucho más amplias, dado que condicionan tanto la localización de los proyectos inmobiliarios en reservas de terreno barato de la periferia urbana, como la asignación del crédito a través del subsidio, en donde el financiamiento está garantizado y protegido por el Estado. La escasa competencia, la poca innovación tecnológica y la garantía de asignación de los subsidios permiten la generación de acuerdos para la distribución de cupos con mínimos riesgos.

238

Desde los años noventa, el Estado ha buscado mejorar las condiciones de construcción, para lo cual ha implementado sistemas de control y fiscalización de las empresas constructoras. La asistencia técnica y el acompañamiento en el proceso de instalación en viviendas nuevas busca generar instancias intermedias que permitan una mayor consolidación de los conjuntos de vivienda. También se intenta, sin grandes resultados, dar mayor protagonismo a la escala comunal, involucrando a la municipalidad en la prestación de servicios. Ello destaca el problema adicional de administraciones locales con escasos recursos financieros y técnicos y poca capacidad de respuesta a problemas sociales complejos.

1.2 El impacto social

Una sección importante de la bibliografía oficial centra su análisis en las estadísticas de la vivienda e intenta vincularlas con las condiciones sociales a través de la Encuesta Casen (Caracterización Socioeconómica Nacional). Existe también un grupo amplio de la bibliografía que se centra en el estudio de casos, particularmente en el Gran Santiago. A partir de mediados de los noventa, nuevas variables cruzan los análisis sociales: género, vulnerabilidad (jefas de hogar, adulto mayor) y la estructura compleja de familia (hogar, núcleos, allegados).

A partir del año 2000 y a efecto de responder a la demanda habitacional de los sectores más pobres (no sujetos de créditos), aparece una nueva literatura sobre una variación de la vivienda de desarrollo progresivo, la Vivienda Social Dinámica sin Deuda (VSDsD) y el Fondo Solidario Concursable, que busca potenciar aportes participativos de los usuarios, de instancias privadas y de los municipios. Esta diferenciación de atención entre *insolventes* y *solventes*, entre la función asistencialista a los más pobres y la reguladora para los sectores aptos para contraer obligaciones en el mercado financiero, empieza a destacar un debate teórico relativo a la evolución desde el subsidio a la oferta, al subsidio a la demanda.

Uno de los temas que se intenta abordar desde mediados de la década de los noventa es la integración de la vivienda de los sectores más pobres al entorno inmediato, mediante programas de mejoramiento de la infraestructura barrial. En esta línea, el Programa de Pavimento Participativo es el más importante, a la par de otros para equipamiento y parques. Entre éstos se cuenta una propuesta apenas desarrollada para la generación de sistemas de administración de los espacios comunes entre viviendas en condominio, con la revisión de la Ley y Reglamento de la Copropiedad Inmobiliaria, particularmente relevante en el caso de los blocks de vivienda Serviu.

Otro tema emergente en la literatura especializada de los años noventa es el Programa Chile Barrio, que propone dar respuesta a la demanda de la población en asentamientos irregulares, o *campamentos*, a través de una acción coordinada desde el municipio en materia de vivienda, educación y acceso al trabajo. Esta iniciativa guarda relación con las propuestas del Banco Mundial en boga para el mejoramiento de barrios.

Los antecedentes históricos de la literatura social crítica están marcados por un análisis desde la perspectiva de la movilización social, especialmente en torno a la evolución de las tomas de terreno y la política de erradicación de los campamentos; y, posteriormente, desde los allegados y la organización de los usuarios de la vivienda pública.

1.3 El impacto urbano

De forma más específica, la presente recopilación bibliográfica distingue varias escalas de análisis del impacto físico y social que tiene la vivienda social: el nivel urbano, la escala barrial, el entorno inmediato a la vivienda y la vivienda en sí misma.

En cada uno de los niveles territoriales hay distintos impactos sociales. A la escala ciudad, uno de los principales resultados de la formación de grandes barrios de vivienda social ha sido la estigmatización de los mismos. En los barrios y conjuntos habitacionales existen situaciones de conflictividad vinculadas al hacinamiento, la débil organización social, la mala calidad de los espacios comunes y la pérdida de intimidad, dada la exigua materialidad de la construcción.

En el primer nivel, la literatura revisa el proceso de formación de agrupaciones o “clusters” de vivienda estatal subsidiada a través de las distintas operaciones del Serviu y de privados. Estas intervenciones han producido la expansión física de la ciudad de manera discontinua y fragmentada, generando a su vez procesos de especulación inmobiliaria en áreas rurales próximas a las urbes.

La construcción de vivienda social en áreas periféricas está vinculada a la búsqueda del menor precio de suelo, de tal manera que éste no supere el 13 por ciento del precio final de la vivienda. Y esta construcción masiva de viviendas públicas en las periferias se vincula, por su parte, con los niveles de alta segregación socioespacial de las ciudades. El Estado es el principal responsable de no cobrar las externalidades de esta forma de urbanización.

En la mayoría de las grandes ciudades, y especialmente en Santiago, la producción de grandes conjuntos de vivienda social se ha realizado sin tomar en cuenta criterios de integración al tejido urbano, en términos de conectividad y accesibilidad, y sin valorizar los costos marginales de la urbanización periférica. Dentro de este acápite se hace referencia al impacto que ha tenido la política de liberalización del mercado del suelo en el desarrollo expansivo de las ciudades, y a la falta de normativas y regulaciones que orienten este proceso. Se reconoce a Santiago como una ciudad desigual en donde hay áreas de concentración de la construc-

ción de vivienda nueva y, además, muchas comunas con áreas residenciales en proceso de deterioro, en donde “no pasa nada”.

Uno de los temas que cobra relevancia teórica al momento de analizar la vivienda social en las ciudades chilenas es la configuración y transformación del patrón de segregación residencial, que ha cambiado de escala desde los años ochenta, con el apareamiento de inversiones inmobiliarias para grupos medios en lugares en donde predominaba la vivienda social.

Entre las consecuencias de la segregación residencial de los estratos pobres se encuentra el aumento del tiempo de viaje para el acceso a lugares de trabajo, la agudización de los sentimientos de desesperanza y postergación, una desintegración social en donde se ve con mayor frecuencia deserción escolar, violencia, embarazo adolescente, entre otros.

El siguiente nivel está referido a la escala barrial, respecto de la cual la literatura analiza el patrón de asentamiento popular y la configuración de los conjuntos de vivienda en cuanto a su distribución, generación de espacios públicos y semipúblicos, dotación de servicios y equipamientos, necesidad de regularización de la situación jurídica de ciertos asentamientos y acciones de los moradores para procurar la protección ante una creciente percepción de inseguridad. Pero las acciones de los habitantes no están condicionadas sólo por la búsqueda de seguridad ante hechos de violencia, sino que también involucran la satisfacción de necesidades estéticas y mejoramiento de la apariencia de barrios.

Una preocupación en torno a la vivienda social que aparece de manera recurrente en la literatura, es la referida a la cantidad y calidad de los servicios y equipamientos asociados a la vivienda de estratos populares. Se señala que si bien existe cobertura de los servicios de educación y salud, las condiciones de prestación de los mismos son muy variables. La educación prebásica y básica está presente en la mayoría de los conjuntos habitacionales mayores, en tanto que la educación media (acceso y calidad) y los servicios de salud intermedios son los que presentan mayores falencias.

Dentro de los equipamientos, tienen especial atención las condiciones, el uso y la apropiación de los espacios públicos y comunitarios, su integración con la vivienda y con el entorno urbano. Se describen los diversos comportamientos en el espacio colectivo, sus deficiencias y requerimientos.

1.4 Diseño y tecnología

Al interior de la vivienda, las falencias constructivas desvían los escasos recursos familiares a la realización de arreglos. Las diferencias de las estructuras familiares dictan la capacidad de inversión en la vivienda, y el nivel de satisfacción respecto del hábitat está determinado por la dualidad entre las condiciones internas de la vivienda y la calidad del entorno en el que está inserta. Ello motiva, en algunos casos, el deseo de traslado de domicilio, el cual se ve insatisfecho debido a la escasa o nula capacidad de movilidad habitacional. En el caso de los conjuntos de vivienda social en bloques de departamentos, existen referencias particulares para la administración de condominios en un sistema de copropiedad inmobiliaria.

La producción masiva y sostenida con mecanismos exitosos de financiamiento coincide con muy poca innovación tecnológica y con una homogeneización de las tipologías habitacionales a lo largo del país. Algunos documentos proponen temas de diversificación de diseños y de tecnologías en función de la diversidad geográfica, algo que el sistema complementario Estado-empresa, sin competencia, no refleja, dada la uniformidad de filas monótonas de casas en grandes concentraciones.

El tema de la industrialización de la construcción ha sido analizado especialmente a partir de las experiencias de la Corporación de la Vivienda (Corvi) al inicio de los años setenta. Desde entonces, la industrialización es un tema vinculado al sector de la construcción, sin estudios relacionados específicamente a la producción de la vivienda social. Actualmente, la construcción en Chile ha desarrollado altos niveles de sofisticación, eficiencia y economía en la productividad. Tema poco difundido es que, frente a esta eficiencia, la variación del valor de construcción de la vivienda social en los años noventa ha sido mayor que en el índice general de precios de la construcción. A diferencia de otros países latinoamericanos, especialmente Brasil, Colombia, México y Venezuela, en Chile no existe literatura sobre la prefabricación de elementos livianos de construcción en apoyo a la producción del hábitat popular.

2 Las principales instituciones productoras de conocimiento

La producción de bibliografía referida a la vivienda social ha estado marcada por intereses y líneas de análisis institucionales. Así, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo ha centrado su producción bibliográfica en la oferta de vivienda y en el sistema de postulación y asignación del subsidio, en estadísticas sobre viviendas producidas y faltantes y, más recientemente, en la satisfacción residencial de distintos segmentos de la población. El Ministerio de Planificación y Cooperación hace alusión al impacto de la política habitacional en las condiciones de vida de la población e incluye, al igual que el Minvu, interpretación de estadísticas provenientes de la Encuesta Casen. El Serviu ha apoyado esta producción con manuales y folletos dirigidos a postulantes y usuarios de la vivienda social.

241

A fines de los años ochenta, Odeplan incursionó en el análisis del costo diferencial y el impacto redistributivo en la localización de vivienda básica. Este tema también fue analizado por instituciones vinculadas a estudios económicos, tales como el Centro de Estudios Públicos (CEP) y el Instituto de Economía de la Universidad Católica.

La Cepal ha centrado sus publicaciones institucionales en el déficit de vivienda regional y nacional y en las características, condiciones y posibilidades de replicabilidad de la política habitacional, incluyendo también aspectos de participación del sector informal y la integración social.

A partir de diversos seminarios organizados por instituciones académicas, se han publicado compendios de ponencias con temas variados que incluyen reseñas históricas, estadísticas del déficit habitacional, revisión crítica de la política habitacional, factores institucionales, incorporación de tecnología, revisión del diseño urbano y arquitectónico e integración de la vivienda social a la ciudad a través de la trama urbana, su localización y dotación de equipamientos y servicios. Es el caso de las publicaciones de la Unión Internacional para la Vivienda (Uniapravi: *Consulta sobre la política habitacional en Chile*); del Instituto de la Vivienda (INVI, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile: *Jornadas de Vivienda Social*); y de la Universidad de Valparaíso (*Chile: 50 años de vivienda social*).

A las anteriores se suman publicaciones periódicas que, en diversos momentos y con perspectivas amplias, han trabajado el tema de la vivienda de interés social, tales como el Boletín del INVI, la *Revista de Vivienda Social y Desarrollo* del programa de cooperación Minvu-GTZ, la *Revista EURE*, y la *Revista CA* del Colegio de Arquitectos.

El Instituto de la Vivienda (INVI) tiene una línea claramente definida hacia el análisis sistémico de las relaciones entre entorno barrial y vivienda, desde el diseño arquitectónico que busca aproximarse a las relaciones entre espacio y sociedad. La Universidad Católica, a través del Comité Interdisciplinario de Desarrollo Urbano (CIDU), luego el Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales (IEU) y el Instituto de Geografía, ha contribuido a varios enfoques de análisis de formas de la vivienda desde la perspectiva del impacto urbano, considerando la segregación, los fenómenos de barrios cerrados y el componente suelo.

En las ONG —entre las cuales sobresalen Cobijo, Cordillera, Corporación de Promoción Universitaria (CPU), Corporación de Desarrollo Social Jundep, Norte, Programa de Economía del Trabajo (PET) y Corporación SUR—, las preocupaciones se centran en la denuncia de las falencias y desafíos de la política habitacional chilena. Se tratan particularmente temas referidos a la dotación de servicios y equipamientos, el impacto social de la construcción masiva de vivienda de bajo estándar, el impacto de la expansión periférica de la ciudad, la segregación urbana, la generación y mantenimiento de espacios públicos y la seguridad ciudadana como fenómeno asociado a la calidad y diseño de los conjuntos habitacionales. Estas publicaciones trabajan con mayor énfasis los temas sociales de convivencia y seguridad ciudadana y temas relativos al espacio público, visto desde el mejoramiento habitacional, el mejoramiento barrial y el desarrollo progresivo de la vivienda.

Las instituciones representantes del sector de la construcción —entre ellas, la Cámara Chilena de la Construcción (CChC); Cade-Idepe Ingeniería y Desarrollo de Proyectos; la Corporación de Investigación, Estudio y Desarrollo de la Seguridad Social (Ciedess); y la Corporación de Promoción de Financiamiento a la Vivienda (Profiv)— también realizan un aporte al análisis del déficit habitacional y proponen estrategias favorables a la construcción de vivienda nueva.

Cabe resaltar que en la literatura analizada no existen libros publicados por municipios ni por instituciones financieras. Las páginas de Internet de las diversas instituciones del sector son una fuente de información importante respecto de la bibliografía disponible y las orientaciones generales en materia de política de vivienda. Sin embargo, la mayoría de los documentos de trabajo tienen circulación restringida debido a que se publican en tirajes cortos, aunque su difusión a través de nuevas tecnologías permite un mayor acceso a ellos.

242

3 Listado bibliográfico

1. Almarza, Sergio (2000). "Evaluación de los recursos en la política habitacional", en Consulta sobre la política habitacional en Chile: Informe final, UNIAPRAVI y USAID (2000), Lima, pp. 237 a 257.
2. Aravena Mori, Alejandro (2002). *Vivienda social dinámica*, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago.
3. Ariztía, Tomás y Manuel Tironi (2002). "Campamentos en Chile: una realidad. Catastro Nacional de Campamentos 2002", en Centro de Investigación Social. *Un Techo para Chile*, CIS, Publicación, Invierno de 2002, Santiago, pp. 12 a 23.
4. Arriagada, Camilo y Daniela Sepúlveda (2001). *Satisfacción residencial en vivienda básica SERVIU: la perspectiva del ciclo familiar*, División Técnica

- de Estudio y Fomento Habitacional, MINVU, Santiago.
5. Arriagada, Camilo y Daniela Sepúlveda (2002). Satisfacción residencial en vivienda básica SERVIU: la perspectiva del capital social, División Técnica de Estudio y Fomento Habitacional, MINVU, Santiago.
6. Astaburuaga Eguiguren, José (2000). "Demanda y oferta de la vivienda social y de bajo costo", en Consulta sobre la política habitacional en Chile: Informe final, UNIAPRAVI y USAID (2000). Lima.
7. Benavides, Leopoldo, et al. (1983). Campamentos y poblaciones de las comunas del Gran Santiago, FLACSO, Santiago.
8. Berretta, Horacio (1995). "Tecnología apropiada y vivienda popular", en Boletín INVI, Vol. 10, no. 24, INVI, FAU, U. de Chile, Santiago.
9. Bravo, Luis (1996). "Vivienda social industrializada: la experiencia chilena", en Boletín INVI, Vol. 11, no. 28, INVI, FAU, U. de Chile, Santiago, pp. 2 a 36
10. Bravo, Luis y Carlos Martínez (editores) (1993), Chile: 50 años de vivienda social. 1943-1993, Universidad de Valparaíso, Valparaíso.
11. CADE IDEPE Ingeniería y Desarrollo de Proyectos (1998). "Diagnóstico de deterioro patologías de la edificación", en Reseña de Estudios, División Técnica de Estudio y Fomento Habitacional, MINVU, Santiago, pp. 159 a 166.
12. CADE, Consultores Ltda. (1995). Diagnóstico estudio mercado secundario habitacional, Informe final de estudio, Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Santiago.
13. Cahmi Pérez, Rosita y María de la Luz Domper Rodríguez (2002). "Vivienda social y calidad de vida. Programa Chile Barrio: ¿solucionan las necesidades habitacionales de los más pobres?", en Urbano, Año 5, no. 6, Universidad del Bío-bío, Departamento de Planificación y Diseño Urbano, Concepción, agosto, pp. 28 a 35.
14. Cámara Chilena de la Construcción (1996). "Hacia el mejoramiento de los programas habitacionales mediante el uso más eficiente de los recursos", Cámara Chilena de la Construcción, Comisión Permanente de la Vivienda, Santiago.
15. Centro Latinoamericano de Demografía (1998). Población y vivienda en asentamientos precarios. Diagnóstico nacional urbano/rural, División Técnica de Estudio y Fomento Habitacional, MINVU, Santiago.
16. CEPAL (1987). "Vivienda social: suministro de servicios de infraestructura", CEPAL, Santiago.
17. CEPAL (2001). "El espacio regional. Hacia la consolidación de los asentamientos humanos en América Latina y el Caribe", CEPAL, Santiago.
18. Coloma, Fernando y Gonzalo Edwards (1997). "Análisis económico de la localización de viviendas sociales" en Estudios Públicos, no. 68, Centro de Estudios Públicos, Santiago, primavera.
19. Collado Baines, Alberto (1996), "Compatibilizar vivendismo y urbanismo", Colección Ciudad / arquitectura no. 86, Chile, pp. 25 a 29.
20. Collados, Modesto, et al. (1983). Vivienda Social. Reflexiones y experiencias. Corporación de Promoción Universitaria, CPU, Santiago.
21. Cordillera, Centro de Estudios Municipales (1999). Manual para la administración y organización de condominios de viviendas sociales, Ediciones Tierra Mía Ltda., Santiago.
22. Corporación Habitacional (2000). "Carta del Presidente 2000" y "Vivienda social: diagnóstico y propuestas", Corporación Habitacional, Santiago.
23. Cortínez, José Manuel, Camilo Arriagada y Verónica Botteselle (1995), Focalización en la vivienda social: vivienda básica y progresiva en la Región Metropolitana, División Técnica de Estudio y Fomento Habitacional, MINVU, Santiago.

24. COVIP (2000). "Suelo urbano para la vivienda social", COVIP, Santiago.
25. Chiang, Pamela (coordinadora) (1998). Antecedentes básicos de 40 poblaciones de la Corporación de la Vivienda en ciudades chilenas, Centro de Estudios de la Vivienda, Facultad de Arquitectura de la Universidad Central, Santiago.
26. Chilet, Eugenia, Rosana Latuf y Mónica Ortúzar (1989). "La realidad habitacional y el impacto redistributivo de la acción estatal en vivienda", en Oficina de Planificación Nacional; Universidad de Chile. Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas. Gasto social efectivo: un instrumento para la superación definitiva de la pobreza crítica, ODEPLAN, Santiago, pp. 153 a 175.
27. Díaz Mujica, Fernando (1996). "Mitos y hechos del programa de vivienda básica en Santiago de Chile: una mirada desde los beneficiarios", Santiago.
28. Domínguez, Vicente (2000). "La institucionalidad sectorial de la vivienda social y desarrollo urbano", en Consulta sobre la política habitacional en Chile: Informe final, UNIAPRAVI, Lima. 281 a 293 pp.
29. Ducci, María Elena (1997). "Chile: el lado oscuro de una política de vivienda exitosa", en Revista EURE, Vol. 23, no. 69, Instituto de Investigación y Postgrado, Pontificia Universidad Católica, Santiago, pp.99 a 115.
30. Ducci, María Elena y Cecilia González (1996). "Salud mental femenina y trabajo comunitario en la periferia pobre de Santiago", en Pineda, Marcia y Ana Sugranyes (editoras), Asentamientos humanos, pobreza y género, GTZ - MINVU - PGU, Santiago.
31. Ducci, María Elena y Margarita Greene (1994). Evaluación de consolidación habitacional en primeras etapas SERVIU, Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GTZ), Proyecto de Asistencia Técnica al Programa de Vivienda Progresiva, Documento no. 3, Santiago.
32. Ducci, María Elena y Margarita Greene (1994). Las mujeres jefas de hogar monoparental y el Programa de Vivienda Progresiva, Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) - Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GTZ), Proyecto de Asistencia Técnica al Programa de Vivienda Progresiva, Documento no. 4, Santiago.
33. Espinoza, Vicente (1988). Para una historia de los pobres de la ciudad, SUR Ediciones, Santiago.
34. Etchegaray, Alberto et al. (1997). Las reformas sociales en acción: vivienda, CEPAL, Santiago.
35. Fadda, Giulietta (1995). "Programa de vivienda progresiva V Región 1990-1994: la participación de sus actores", Boletín INVI, Vol. 10, no. 24, INVI, FAU, U. de Chile, Santiago.
36. Fundación para la Superación de la Pobreza (1999). Propuestas para la futura política social, Santiago.
37. Gallardo, Bernarda y Sergio Rojas (1987). "El hacinamiento en sectores poblacionales", en Hechos Urbanos. Boletín de información y análisis, no. 68, SUR Documentación, Santiago, octubre.
38. Gamez, Vicente (1999). "Algunos antecedentes para el estudio de la doctrina habitacional de la Corporación de la Vivienda" en Boletín INVI, Vol. 14, no. 38, INVI, FAU, U. de Chile, Santiago, noviembre.
39. Gamez, Vicente (2000). Expresión urbana y territorial en la doctrina habitacional de la Corporación de la Vivienda, Centro de Estudios de la Vivienda, Facultad de Arquitectura de la Universidad Central, Santiago.
40. Geisse G., Guillermo y Francisco Sabatini, (1984). Gestión local del desarro-

- llo de los barrios populares de Santiago: del crecimiento precario al desarrollo integral, Documento de Trabajo no. 141, Instituto de Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago.
41. Greene, Margarita, et al. (1992). Vivienda básica y mejoramiento de barrios: estudio comparado de calidad habitacional en ambos programas, Corporación de Promoción Universitaria, CPU, Santiago.
 42. Greene, Margarita, Luis Durán y Camilo Arriagada (1991). Vivienda básica y mejoramiento de barrios: estudio comparado de dos líneas de acción complementarias, Corporación de Promoción Universitaria, CPU, Santiago.
 43. Gurovich, Alberto. (s/f) "Vivienda y urbanismo o vivienda versus urbanismo", Santiago.
 44. Haramoto, Edwin (1988), "Los aspectos cualitativos de la vivienda y de su entorno", en Hechos Urbanos. Boletín de información y análisis, no. 77, SUR Documentación, Santiago, agosto.
 45. Haramoto, Edwin (1995). "Vivienda social: un desafío para la sustentabilidad del desarrollo", en Boletín del INVI, Vol. 10, no. 24, INVI, Santiago.
 46. Haramoto, Edwin (2000). "El diseño de la vivienda y de su entorno barrial y urbano", en Consulta sobre la política habitacional en Chile: Informe final, UNIAPRAVI, Lima, pp. 201 a 212.
 47. Haramoto, Edwin (coordinador) (1990). Imagen, calidad y evolución en el entorno de la vivienda social, Centro de Estudios de la Vivienda, Facultad de Arquitectura de la Universidad Central, Santiago.
 48. Haramoto, Edwin (coordinador) (1987). Vivienda social: tipología de desarrollo progresivo, INVI, Santiago.
 49. Haramoto, Edwin, Emilio Moyano y Ivan Kliwadenko (1992). Espacio y comportamiento. Estudio de casos de mejoramiento en el entorno inmediato a la vivienda social, Centro de Estudios de la Vivienda, Facultad de Arquitectura y Bellas Artes, Universidad Central, Santiago.
 50. Hardy, Clarisa (1989). La ciudad escindida, Programa de Economía del Trabajo, Santiago.
 51. Hidalgo, Rodrigo (2001). "La vivienda social en Santiago de Chile en el siglo XX. Instituciones públicas y tendencias espaciales", Instituto de Geografía, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago.
 52. Hoffmann Rivadeneira, Karin (1996). "Palafitos progresivos". Colección Ciudad / arquitectura no. 86, Santiago, pp. 40 a 45.
 53. Instituto de la Vivienda (1989). Jornada de Vivienda Social. Ponencias, INVI, FAU, U. de Chile, Santiago.
 54. Instituto de la Vivienda (1991). II Jornadas de Vivienda Social, INVI, FAU, U. de Chile, Santiago.
 55. Instituto de la Vivienda (1999). Manual de apoyo al Programa de Mejoramiento de Barrios, LOM Ediciones, Santiago.
 56. Instituto de la Vivienda (2000). III Jornadas de Vivienda Social, INVI, FAU, U. de Chile, Santiago.
 57. Instituto de la Vivienda (2002). Boletín del Instituto de la Vivienda, Vol. 17, no. 45, INVI, FAU, U. de Chile, Santiago, mayo.
 58. Instituto de la Vivienda (2002). Sistema medición satisfacción beneficiarios vivienda básica: síntesis del informe de consultoría, División Técnica de Estudio y Fomento Habitacional, MINVU, Santiago.
 59. Institutos de Economía y de Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile (1996). Metodología de análisis en costos diferenciales de localización de la vivienda, División Técnica de Estudio y Fomento Habitacional, MINVU, Santiago.

60. Jara, Ana María de la (2002). El desafío de recuperar la vida social en condominios de vivienda social, Cordillera, Centro de Estudios Municipales, Santiago.
61. Jiménez, Fernando (1996). "Política habitacional y perspectiva de género en Chile", en Pineda, Marcia y Ana Sugranyes (editoras), Asentamientos humanos, pobreza y género, GTZ, MINVU, PGU, Santiago, pp. 171 a 190.
62. Jiménez, Fernando (2000). "La asistencia técnica", en Consulta sobre la política habitacional en Chile: Informe final, UNIAPRAVI, Lima, pp. 223 a 236.
63. Jordán, Pablo (2000). "Política habitacional y suelo urbano", en Consulta sobre la política habitacional en Chile: Informe final, UNIAPRAVI, Lima, pp. 151 a 186.
64. Kellet, Peter, Alejandro Toro y Edwin Haramoto (1994). "Cambios iniciados por los habitantes y transformaciones en la vivienda social: teoría y práctica en el contexto chileno", en Boletín INVI, Año 9, no. 21, INVI, FAU, U. de Chile, Santiago, pp. 3 a 16.
65. Lira, Ricardo (1989). Viviendas subsidiadas en países en desarrollo: eficiencia y movilización de recursos, Documento de trabajo no. 62, Instituto de Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago.
66. MacDonald, Joan (1985). Dotación básica en vivienda social: hacia una fundamentación de las decisiones, Serie Documentos de Trabajo - CPU, número especial, Corporación de Promoción Universitaria, Santiago.
67. MacDonald, Joan (1987). Vivienda Progresiva, Corporación de Promoción Universitaria, CPU, Santiago.
68. MacDonald, Joan (1988). "La vivienda en periferia popular de Santiago", en Hechos Urbanos. Boletín de información y análisis, no. 77, SUR Documentación, Santiago, agosto.
- 246 69. MacDonald, Joan (editora) (1983). Vivienda social: reflexiones y experiencias, Corporación de Promoción Universitaria, CPU, Santiago.
70. Margarit, Daisy y Luis Rojas (1999). "Barrio para todos: una lógica de intervención territorial y un aporte del Fosis al Programa Chile Barrio", en II Seminario internacional sobre mejoramiento y reordenamiento de asentamientos urbanos precarios, CYTED, Valparaíso.
71. Martínez, Carlos (1992). "La arquitectura de interés social en América Latina", INVI, FAU, U. de Chile; U. de Valparaíso, Santiago.
72. Martínez, Carlos (2002). Algunas teorías sobre la vivienda de interés social. Conceptos y características de un nuevo tipo de arquitectura, Universidad de Valparaíso, Facultad de Arquitectura, Valparaíso.
73. Matas, Jaime (1984). Los efectos urbanos de los planes de vivienda, Instituto de Estudios Urbanos, Documento de trabajo no. 138, Instituto de Estudios Urbanos, Santiago.
74. Mercado, Olga (1992). La situación habitacional en el país: habitabilidad y allegamiento, Serie Documentos de Trabajo CASEN 1990, Departamento de Planificación y Estudios Sociales, MIDEPLAN, Santiago.
75. Mercado, Olga (1998). Impacto de la política habitacional de los años noventa, Ministerio de Planificación y Cooperación, Santiago.
76. Ministerio de Planificación y Cooperación (2000). Déficit habitacional y demanda a los programas de vivienda del sector público, MIDEPLAN, Santiago.
77. Ministerio de Planificación y Cooperación (2001). Programas habitacionales: impacto en la calidad de vida y en el ingreso de los beneficiarios, División Social, MIDEPLAN, Santiago.
78. Ministerio de Vivienda y Urbanismo (1991). Lineamientos generales de la política habitacional y urbana, División Técnica de Estudio y Fomento Habitacional, MINVU, Santiago.

79. Ministerio de Vivienda y Urbanismo (1999), Espacio Urbano, Vivienda y Seguridad Ciudadana, División Técnica de Estudio y Fomento Habitacional, MINVU, Santiago
80. Ministerio de Vivienda y Urbanismo (2001). La vivienda en el territorio: Carencias y dinámica habitacional de las comunas, División Técnica de Estudio y Fomento Habitacional, MINVU, Santiago.
81. Ministerio de Vivienda y Urbanismo (2002). "Programa extraordinario de viviendas. Periodo 2002-2006", MINVU, Santiago.
82. Ministerio de Vivienda y Urbanismo (s/f). "Regularización de construcciones", MINVU, Santiago.
83. Ministerio de Vivienda y Urbanismo y Agencia Alemana de Cooperación Técnica GTZ (1933 a 1997), Revista Vivienda Participación Desarrollo Progresivo, Números 1 al 11, MINVU, GTZ, Santiago.
84. Moffat, Sergio (2000). "Vivienda social e institucionalidad", en Consulta sobre la política habitacional en Chile: Informe final, UNIAPRAVI, Lima, pp. 295 a 314.
85. Molina, Natalia y María Jesús Barroso (2002). Ley de Copropiedad Inmobiliaria: aplicación en condominios de viviendas sociales, Centro de Estudios Municipales Cordillera, Santiago.
86. Morales, Eduardo (1987). "Segregación socio espacial en la ciudad de Santiago", en Hechos Urbanos. Boletín de información y análisis, no. 65, SUR Documentación, Santiago, julio.
87. Morales, Nelson y Camilo Arriagada (2002). Satisfacción residencial en vivienda básica SERVIU: la perspectiva de los jefes de hogar adultos mayores, División Técnica de Estudio y Fomento Habitacional, MINVU, Santiago.
88. Nieto, María de la Luz (coordinadora) (1985). Costo nacional diferencial de localizar viviendas básicas, ODEPLAN, Instituto de Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago.
89. Nieto, María de la Luz (2000). Recuento y diagnóstico de 15 años de la política habitacional: producción de vivienda y equipamiento. En "Consulta sobre la política habitacional en Chile: Informe final", UNIAPRAVI, Lima. 61 a 98 pp.
90. Palacios, Rosario (2002). "Vivienda social y satisfacción residencial: una aproximación sistémica", en Centro de Investigación Social. Un Techo para Chile, CIS, Publicación Invierno de 2002, Santiago, pp. 26 a 28.
91. Pérez-Iñigo, Álvaro (1999). El factor institucional en los resultados y desafíos de la política de vivienda de interés social en Chile, Serie Financiamiento del Desarrollo, no. 78, Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL), Santiago.
92. Pérez-Iñigo, Álvaro (2000). La movilidad habitacional. En "Consulta sobre la política habitacional en Chile: Informe final", UNIAPRAVI, Lima. 141 a 159 pp.
93. PROFIV (1986). "Elementos a considerar en un plan de negocios para el financiamiento de la vivienda nueva básica", PROFIV, Santiago.
94. Puente Lafoy, Patricio, et al. (1989). Impacto social de los programas de radicación y erradicación en Santiago, Documento de Trabajo, no. 7, Departamento de Sociología, U. de Chile, Santiago.
95. Raposo, Alfonso (1998). Estado, vivienda y población, Centro de Estudios de la Vivienda, Facultad de Arquitectura de la Universidad Central, Santiago.
96. Raposo, Alfonso (1998). La racionalidad tecno-instrumental en el accionar político administrativo del Estado, en Boletín del INVI, Vol. 13, no. 35, INVI, FAU., U. de Chile, Santiago.
97. Raposo, Alfonso (1999). Estado, ethos social y política de vivienda, Centro de Estudios de la Vivienda, Facultad de Arquitectura de la Universidad Central, Santiago.

- 248
98. Raposo, Alfonso (1999). La vivienda social de la Corporación de la Vivienda. Un otro patrimonio, en Boletín del INVI, Vol. 14, no. 37, INVI, FAU, U. de Chile, Santiago, agosto.
 99. Rivas, Víctor (2000). "La securitización para el sector de vivienda social y de bajo costo", en Consulta sobre la política habitacional en Chile: Informe final, UNIAPRAVI, Lima, pp. 259 a 270.
 100. Rodríguez, Alfredo (1996). "Asignatura pendiente: la ciudad". *Revista CA* no. 86, Santiago, pp. 30 a 33.
 101. Rodríguez, Alfredo (2000). "La vivienda y la ciudad", en Consulta sobre la política habitacional en Chile: Informe final, UNIAPRAVI, Lima, pp. 187 a 199.
 102. Rodríguez, Alfredo (2001). "La vivienda privada de ciudad", *Temas Sociales* 39, Boletín del Programa de Pobreza y Políticas Sociales, SUR, Santiago.
 103. Rodríguez, Alfredo y Ana María Icaza (1992). "Procesos de expulsión de habitantes de bajos ingresos del centro de Santiago, 1981-1990", SUR Centro de Estudios Sociales y Educación, Santiago.
 104. Rojas, Eduardo (2000). El largo camino hacia la reforma del sector vivienda: lecciones de la experiencia chilena, División de Desarrollo Social, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC.
 105. Rojas, Sergio (1984). Políticas de erradicación y radicación de campamentos. 1982-1984. Discursos, logros y problemas, FLACSO, Santiago.
 106. Rugiero, Ana María (1998) "Experiencia chilena en vivienda social. 1980-1995", en Boletín del INVI, no. 35, Vol. 13, INVI, FAU, U. de Chile, Santiago, noviembre, pp. 3 a 79.
 107. Saball, Pablo y Cecilia Pérez (1999). "Qué hemos aprendido de intervenciones en asentamientos precarios" en II Seminario internacional sobre mejoramiento y reordenamiento de asentamientos urbanos precarios, CYTED, Valparaíso, pp. 195 a 208.
 108. Sabatini, Francisco (1982). Santiago: sistemas de producción de viviendas, renta de la tierra y segregación urbana; versión preliminar, Documento de Trabajo - CIDU/IPU, no. 128, Santiago.
 109. Sabatini, Francisco (2002). "La segregación de los pobres en las ciudades: un tema crítico para Chile", en Centro de Investigación Social. Un Techo para Chile. CIS, Publicación Invierno de 2002, Santiago, pp. 18 a 23.
 110. Sabatini, Francisco, Gonzalo Cáceres y Jorge Cerda (2001). "Segregación residencial en las principales ciudades chilenas. Tendencias de las tres últimas décadas y posibles cursos de acción", en *Revista EURE*, Vol. 27, no. 82, Instituto de Investigación y Postgrado, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago.
 111. San Martín, Eduardo (1993). La arquitectura en la periferia de Santiago, Editorial Andrés Bello, Santiago.
 112. Sandoval, Felipe (1999). "Programa Chile Barrio", en II Seminario internacional sobre mejoramiento y reordenamiento de asentamientos urbanos precarios, CYTED, Valparaíso, pp. 177 a 186.
 113. Scherman Filer, Jorge (1990). Techo y abrigo. Las organizaciones populares de vivienda: Chile, 1974-1988. Colección Experiencias Populares, no. 7, PET, Santiago.
 114. Segovia, Olga (1996). "La mujer habitante: uso, comportamiento y significados en el espacio público", en Pineda, Marcia y Ana Sugranyes (editoras), *Asentamientos humanos, pobreza y género*, GTZ, MINVU, PGU, Santiago.
 115. Segovia, Olga (1999). "Habitar el espacio público del barrio: una mirada de género", en II Seminario internacional sobre mejoramiento y reordenamiento de asentamientos urbanos precarios, CYTED, Valparaíso, pp. 137 a 152.

116. Sepúlveda, Orlando, et al. (1993). La vivienda social en Puerto Montt. Estudio cualitativo de sus transformaciones, Instituto de la Vivienda, INVI, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile, Santiago.
117. Sepúlveda, Rubén (1984). "Proceso de participación en vivienda social", Documento de trabajo no. 6, INVI, FAU, U. de Chile, Santiago.
118. Sepúlveda, Rubén (2000). "Política habitacional chilena ¿un instrumento para abordar la construcción de un hábitat integral?", en Boletín del INVI, Vol. 15, no. 41, INVI, FAU, U. de Chile, Santiago.
119. Sepúlveda, Rubén (editor) (1992). Enfoque sistémico y lugar. Una perspectiva para el estudio de hábitat residenciales urbanos, INVI, FAU, U. de Chile, Santiago.
120. Sepúlveda, Rubén (editor) (1993). "Aplicación del Programa de Mejoramiento de Barrios. Análisis físico espacial en cuatro regiones del país", Documento de trabajo no. 3, INVI, FAU, U. de Chile, Santiago.
121. Sepúlveda, Rubén, et al. (1994). "Incidencia de factores sociofísicos sobre el desarrollo progresivo en conjuntos de lotes con servicio", en Boletín del INVI, Año 9, no. 21, INVI, FAU, U de Chile, Santiago, mayo, pp. 17 a 53.
122. Sepúlveda, Rubén, et al. (1994). Progresividad residencial: un estudio sociofísico del programa de mejoramiento de barrios, INVI, FAU, U. de Chile, Santiago.
123. SERVIU Metropolitano (2001). Manual para la organización de copropiedades SERVIU. Construyendo el barrio en que queremos vivir, Unidad de Comunicaciones del SERVIU Metropolitano, Santiago.
124. Silva Lerda, Sandra (1997). "Análisis de la evolución de la política habitacional", Comité Asesor MINVU, Santiago.
125. Soza, Sergio (coordinador) (1996). La producción de la vivienda en América Latina y El Caribe, CEPAL, Santiago.
126. Sugranyes, Ana y Alfredo Rodríguez (2002). "Nada es perfecto: los problemas de la vivienda de los 'con techo'", en Enrique Ortiz y María Lorena Zárate (compiladores), Vivitos y coleando. 40 años trabajando por el hábitat popular en América Latina, Universidad Autónoma Metropolitana - Coalición Internacional para el Hábitat, pp. 111 a 116.
127. SUR (1981 a 1990). Hechos Urbanos. Boletín de información y análisis, SUR Documentación, números del 1 al 95, Santiago.
128. SUR (1981). "Y serán aún más pequeñas", en Hechos Urbanos. Boletín de información y análisis, no. 2, SUR Documentación, Santiago.
129. SUR (1982). "Reactivación de la construcción?", en Hechos Urbanos. Boletín de información y análisis, no. 14, SUR Documentación, Santiago.
130. SUR (1983). "Familias sin casa y familias allegadas", en Hechos Urbanos. Boletín de información y análisis, no. 26, SUR Documentación, Santiago, abril.
131. SUR (1983). "La deuda urbana", en Hechos Urbanos. Boletín de información y análisis, No. 28, SUR Documentación, Santiago, diciembre.
132. SUR (1983). "Políticas de vivienda", en Hechos Urbanos. Boletín de información y análisis, No. 24, SUR Documentación, Santiago, agosto.
133. SUR (1983). "Vivienda: emergencia nacional", en Hechos Urbanos. Boletín de información y análisis, no. 25, SUR Documentación, Santiago, septiembre.
134. SUR (1984). "Dos experiencias de asistencia técnica y construcción alternativa en sectores populares de Santiago", en Hechos Urbanos. Boletín de información y análisis, no. 29, SUR Documentación, Santiago, febrero.
135. SUR (1984). "Erradicación de campamentos: ¿política social o concentración de la pobreza?", en Hechos Urbanos. Boletín de información y análisis, no. 35, SUR Documentación, Santiago, agosto.

136. SUR (1985). "Las deudas de los sectores populares", en Hechos Urbanos. Boletín de información y análisis, no. 43, SUR Documentación, Santiago, junio.
137. SUR (1985). "Las erradicaciones de campamentos", en Hechos Urbanos. Boletín de información y análisis, no. 46, SUR Documentación, Santiago, octubre.
138. SUR (1985). "Traslado de los campamentos", en Hechos Urbanos. Boletín de información y análisis, no. 41, SUR Documentación, Santiago, abril.
139. SUR (1986). "Asistencia técnica: punto de encuentro entre pobladores y profesionales", en Hechos Urbanos. Boletín de información y análisis, no. 51, SUR Documentación, Santiago, marzo.
140. SUR (1986). "Ocupaciones ilegales ("tomas") de terrenos y viviendas ocurridas en el Área Metropolitana entre 1980 y 1985", en Hechos Urbanos. Boletín de información y análisis, no. 53, SUR Documentación, Santiago, mayo.
141. SUR (1987). "Año internacional de los sin casa", en Hechos Urbanos. Boletín de información y análisis, no. 60, SUR Documentación, Santiago, enero.
142. SUR (1987). "El simposium de la vivienda", en Hechos Urbanos. Boletín de información y análisis, no. 69, SUR Documentación, Santiago, noviembre.
143. SUR (1987). "En Chile faltan aún un millón de viviendas", en Hechos Urbanos. Boletín de información y análisis, no. 70, SUR Documentación, Santiago, diciembre.
144. SUR (1987). "Erradicación del Campamento Cardenal Fresno" en Hechos Urbanos. Boletín de información y análisis, no. 66, SUR Documentación, Santiago, agosto.
145. SUR (1987). "FEDHACH. Una solución justa a la deuda habitacional", en Hechos Urbanos. Boletín de información y análisis, no. 61, SUR Documentación, Santiago, marzo.
- 250 146. SUR (1987). "Mercado habitacional: ¿se aproxima nueva crisis?", en Hechos Urbanos. Boletín de información y análisis, no. 67, SUR Documentación, Santiago, septiembre.
147. SUR (1987). "Una experiencia poblacional: construcción de viviendas por ayuda mutua", en Hechos Urbanos. Boletín de información y análisis, no. 62, SUR Documentación, Santiago, abril.
148. SUR (1989). "El programa de la Concertación y los deudores hipotecarios" en Hechos Urbanos. Boletín de información y análisis, no. 89, SUR Documentación, Santiago, septiembre.
149. SUR (1989). "Tomas de terreno: un problema a enfrentar por el futuro gobierno", en Hechos Urbanos. Boletín de información y análisis, no. 87, SUR Documentación, Santiago, julio.
150. SUR (2000). "Conjuntos habitacionales, vivienda social y seguridad ciudadana", SUR, Informe final de estudio, Santiago.
151. SUR (2002). "Las condiciones de vida en el parque acumulado de viviendas de bajo costo", Informe final de estudio, Santiago.
152. SUR (2002). "Mejoramiento habitacional en Chile", Informe final de estudio, SUR, Santiago.
153. Szalachman, Raquel (2000). Perfil del déficit y políticas de vivienda de interés social: situación en algunos países de la región en los noventa, Unidad de Financiamiento para el Desarrollo, CEPAL, Santiago.
154. Tapia, Ricardo, et al. (1999). "Ampliación de viviendas básicas en conjuntos habitados", en II Seminario internacional sobre mejoramiento y reordenamiento de asentamientos urbanos precarios, CYTED, Valparaíso, pp. 105 a 118.
155. Tokman, Andrea (2002). "La vivienda social como origen de la mancha de aceite", Santiago.

156. Trivelli, Pablo (1982). "Accesibilidad al suelo urbano y la vivienda por parte de los sectores de menores ingresos en América Latina", en Revista EURE, Vol. 9, no. 26, Instituto de Investigación y Postgrado, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, pp. 7 a 32.
157. UNIAPRAVI y USAID (2000). "Consulta sobre la política habitacional en Chile: Informe final", UNIAPRAVI, Lima.
158. Universidad de Santiago de Chile (1999). Diagnóstico de costos marginales en el crecimiento de la ciudad, Ministerio de Vivienda y Urbanismo, División de Desarrollo Urbano, Santiago.
159. Valdés, Salvador (2000). "Patrimonio construido y desarrollo urbano", Planteos de la Cámara Chilena de la Construcción en el seminario organizado por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Santiago.
160. Valdés, Teresa (1983). Problema de la vivienda: políticas estatales y movilización popular, Documento de Trabajo no. 195, FLACSO, Santiago.
161. Valenzuela, Jaime (2000). "El rol de los municipios en la política habitacional", en Consulta sobre la política habitacional en Chile: Informe final, UNIAPRAVI, Lima, pp. 315 a 323.
162. Vergara Dávila, Francisco y Montserrat Palmer Trias (1990). El Lote 9 x 18. En la encrucijada habitacional de hoy, Facultad de Arquitectura, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago.
163. Vergara, Francisco (2000). "Calidad de la población en la ciudad", en Consulta sobre la política habitacional en Chile: Informe final, UNIAPRAVI, Lima, pp. 213 a 222.

Referencias bibliográficas

- Almarza, Sergio. 2000. "Evaluación de los recursos en la política habitacional". En Crespo et al. 2000, pp. 237-258.
- Aquí la Gente. 1997. "Viviendas sociales: los cambios necesarios". *Revista de consumidores orientada a la información, capacitación y denuncia* (Santiago) 1, no. 1:3-4.
- Aravena, Alejandro. 2002. *Vivienda social dinámica*. Santiago: Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, Pontificia Universidad Católica de Chile, y Harvard University.
- Arellano, José Pablo. 1988. "El debate sobre las viviendas". *Revista de Cieplan* 12 (abril): 29-32.
- Ascher, François. 2004. *Los nuevos principios del urbanismo*. Madrid: Alianza Ensayo.
- Aritzía, Tomás y Manuel Tironi. 2002. "Campamentos en Chile: una realidad. Catastro nacional de campamentos 2002". En *Publicación del Centro de Investigación Social, Un techo para Chile*. Santiago: Infocap (Invierno).
- Arriagada, Camilo; Ana María Icaza, Alfredo Rodríguez. 1999. "Allegamiento, pobreza y políticas públicas. Un estudio de domicilios complejos del Gran Santiago". *Temas Sociales* 25. Santiago: SUR Centro de Estudios Sociales y Educación (agosto).
- Arriagada, Camilo; Daniela Sepúlveda. 2001. *Satisfacción residencial en viviendas básicas Serviu: la perspectiva del ciclo familiar*. Santiago: División de Estudios Técnicos y Fomento Habitacional, Ministerio de Vivienda y Urbanismo.
- . 2002. *Satisfacción residencial en viviendas básicas Serviu: la perspectiva de capital social*. Santiago: División de Estudios Técnicos y Fomento Habitacional, Ministerio de Vivienda y Urbanismo.
- Astaburuaga, José. 2000. "Demanda y oferta de la vivienda social y de bajo costo". En Crespo et al. 2000, pp. 99-140.
- Bajoit, G. 2002. "La mutation de la politique sociale dans les États néo-libéraux". Ponencia Seminario Políticas Sociales, Universidad Católica de Valparaíso.
- Banco Central. 2002. *Indicadores Económicos y Sociales 1980-2000*. Santiago, Chile.
- Baudouin, Rémi. 2000. *Building the Third Millennium*. www.sppsr.ucla.edu/critplan/past/documents/vol7/
- Beck, U; A. Giddens; S. Lash. *Modernización reflexiva. Política, tradición y estética en el orden social moderno*. Madrid: Alianza Universidad, 1994.
- Benavides, Leopoldo; Eduardo Morales. 1983. *Campamentos y poblaciones de las comunas del Gran Santiago*. Santiago: Flacso.
- Bengoa, José. 1994. "Entrevista a Patricio Aylwin". *Temas Sociales* 3. Santiago: Ediciones SUR.

- ; Eugenio Tironi, eds. 1994. *Proposiciones 25: El gobierno de la transición: un balance*. Santiago: Ediciones SUR.
- Body-Gendrot, Sophie. 1993. *Ville et violence. L'irruption de nouveaux acteurs*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Bourdieu, Pierre. [1972] 1989. *Outline of a theory of practice*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- . 2001. *Las estructuras sociales de la economía*. Buenos Aires: Manantial.
- Bravo, Luis; Carlos Martínez, eds. 1993. *Chile: 50 años de vivienda social, 1943-1993*. Valparaíso: Universidad de Valparaíso.
- Cade, Consultores Ltda. (1995). *Diagnóstico estudio mercado secundario habitacional*. Santiago: Ministerio de Vivienda y Urbanismo.
- Cámara Chilena de la Construcción (CChC). 1980-2000. *Boletín Estadístico* (edición mensual).
- . 1996. *Hacia el mejoramiento de los programas habitacionales mediante el uso más eficiente de los recursos*. Santiago: Comisión Permanente de Vivienda, CChC.
- Caritas - Chile. 1987. *Construcción de viviendas populares por ayuda mutua. Evaluación e intercambio de experiencias de los años 1985 y 1986 en Chile*. Santiago: Agencia Alemana de Cooperación Técnica, GTZ.
- Carrión, Fernando. 2004. *Espacio público: punto de partida para la alteridad*. Quito: Flacso-Ecuador.
- CChC. Véase Cámara Chilena de la Construcción.
- Ciedess. Véase Corporación de Investigación, Estudio y Desarrollo de la Seguridad Social.
- Collados, Modesto. 1983. "Vivienda y desarrollo. Una visión personal". En *Vivienda social, reflexiones y experiencias*. Santiago: Corporación de Promoción Universitaria (CPU), pp. 13-21.
- Corporación de Investigación, Estudio y Desarrollo de la Seguridad Social (Ciedess). 1995. *Políticas de financiamiento habitacional en Chile*. Santiago: Ciedess.
- Corporación de Viviendas Populares (Covip). 2000. "Suelo urbano para la vivienda social". Documento no publicado.
- Corporación Habitacional (CChC). 1997. Encuesta sobre movilidad habitacional (no publicado).
- . 2003. Estudio cuantitativo de la movilidad habitacional. Presentación Powerpoint.
- Corporación para la Promoción del Financiamiento para la Vivienda (Profiv). 2000. *Estrategia para el desarrollo del mercado de viviendas sociales*. Santiago: Profiv.
- . 2002. *Elementos a considerar en un plan de negocios para el financiamiento de la vivienda nueva básica*. Santiago: Profiv.
- Cortínez, José Manuel; Camilo Arriagada, Verónica Botteselle. 1995. *Focalización en la vivienda social: vivienda básica y progresiva en la Región Metropolitana*. Santiago: División de Estudios Técnicos y Fomento Habitacional, Minvu.

- Covip. Véase Corporación de Viviendas Populares.
- Crespo, Guillermo; Patricio Gross, Manuel Hernández, Cristián Trucco, Ana Sugranyes. 2000. *Consulta sobre la política habitacional en Chile: Informe final*. Santiago: Oficina Regional de Desarrollo Urbano para Latinoamérica (RUDO/LAC)/USAID, xviii + 323 pp.
- Cheetham, Rosemond. 1972. "El sector privado de la construcción: patrón de dominación". *Revista EURE* (Santiago) 2, no. 4:125-148.
- Chile Barrio. 1998. *Chile Barrio*. Santiago: Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Ministerio de Bienes Nacionales, Ministerio de Planificación y Cooperación, Fondo de Solidaridad e Inversión Social, Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.
- Chombard de Lauwe, M. J. 1959. *Famille et Habitation*. Paris: Éditions CNRS.
- De Certeau, Michel. [1980] 1984. *The practice of everyday life*. Translated from the French by Steven F. Rendall. Berkeley, Calif.: University of California Press.
- De Gaulejac, Vincent. 1998. *L' Honte*. Paris: Éditions Desclée de Brouwer.
- . 2002. "Ser sujeto a pesar de todo". *Proposiciones* 34. Santiago: Ediciones SUR.
- ; I. Taboada Leonetti. 1994. *La lutte des places*. Paris: Éditions Desclée de Brouwer.
- De Ramón, Armando. 1990. "La población informal. Poblamiento de la periferia de Santiago de Chile, 1920-1970". *Revista EURE* (Santiago) 50:5-17.
- Di Méo, Guy. 1990/1991. "De L'Espace Subjectif à L'Espace Objectif: L'Itinéraire de Labyrinthe". *L'Espace Géographique* 4:359-73.
- Díaz Mujica, Fernando. 1996. "Mitos y hechos del programa de vivienda básica en Santiago de Chile: una mirada desde los beneficiarios". Tesis de Maestría en Administración Pública, Universidad de Chile, Santiago.
- Dübel, Achim. 2000. *Separating Mortgage Subsidies and Finance*. The World Bank, www.worldbank.org/htm/fpd/urban/publicat/background14.pdf. 40 pp.
- Ducci, María Elena. 1998. "Santiago. ¿Una mancha de aceite sin fin? ¿Qué pasa con la población cuando la ciudad crece indiscriminadamente?" *Revista EURE* (Santiago) 24, no. 72:85-94.
- . 2000. "The Dark Side of Chile's Housing Policy". En Joseph S. Tulchin and Allison M. Garland, eds. *Social Development in Latin America, The Politics of Reform*. Woodrow Wilson Center Current Studies on Latin America. Boulder, CO: Lynne Rienner, pp. 149-174.
- Espinoza, Vicente. (s/f). "Oportunidades para la superación de la pobreza: el capital social. Informe de la sección socio-cultural de la encuesta del CNSP". Documento preparado para el Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza. (s/d.)
- Etchegaray, Alberto. 1994. *Huella y visión de una gestión ministerial*. Compendio de discursos pronunciados durante su gestión ministerial 1990-1994. Santiago: Comunicaciones Despertar.

- Fadda, Giulietta; María Elena Ducci. 1993. "Políticas de desarrollo urbano y vivienda en Chile: interacciones y efectos". En Bravo y Martínez, eds. 1993, pp. 75-112.
- Farinetti, Marina. 1995. "Clientelismo y protesta: cuando los clientes se rebelan". En: www.apuntes-cecyp.org/N2-3Farinetti.htm.
- Freire, Paulo. 1969. *Sobre la acción cultural*. Santiago: Instituto de Capacitación e Investigación en Reforma Agraria (Icira).
- Geertz, Clifford. 1987. *La interpretación de las culturas*. Barcelona: Gedisa.
- Geisse, Guillermo; Francisco Sabatini. 1984. *Gestión local del desarrollo de los barrios populares de Santiago: del crecimiento precario al desarrollo integral*. Santiago: Instituto de Estudios Urbanos y Regionales, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Geremek, B. 1989. *La piedad y la horca: Historia de la caridad y la miseria en Europa*. Madrid: Alianza Universitaria.
- Giddens, Anthony. 1984. *The Constitution of Society. Outline of the Theory of Structuration*. Cambridge, UK: Polity Press.
- Goffman, E. 1975. *Frame Analysis: An Essay on the Organization of Experience*. New York: Harper and Row, 1974; Harmondsworth: Penguin, 1975.
- González, Raúl; Francisca Márquez. (s/f). "La pobreza urbana, medición y programas sociales". Documento de uso interno SUR Profesionales.
- 256 Greene, Margarita et al. 1992. *Vivienda básica y mejoramiento de barrios: Estudio comparado de calidad en ambos programas*. Santiago: Corporación de Promoción Universitaria (CPU).
- Güell, Pedro. 2002. "El rol del sentido colectivo: La señora María y las políticas públicas". *Revista Mensaje* (Santiago) 513 (octubre).
- Gupta, Akhil; James Ferguson. 1997. "Culture, Power and Place: Ethnography at the End of an Era". In Akhil Gupta and James Ferguson, eds. *Culture, power and place: explorations in critical anthropology*. Durham and London: Duke University Press, pp. 1-29.
- Hall, E. T. 1971. *La dimension cachée*. Paris: Seuil - Point.
- Haramoto, Edwin. 1990. *Imagen, calidad y evolución en el entorno de la vivienda social*. Santiago: Centro de Estudios de la Vivienda, Facultad de Arquitectura y Bellas Artes, Universidad Central.
- . 2000. "El diseño de la vivienda y de su entorno barrial y urbano". En Crespo et al. 2000, pp. 201-212.
- Held, Günter. 2000. *Políticas de vivienda de interés social orientadas al mercado: experiencias recientes con subsidio a la demanda en Chile, Costa Rica y Colombia*. Serie Financiamiento del Desarrollo no. 96. Santiago: Cepal.
- Hevia, Solange. 2002. "Una mirada crítica a la política social de vivienda en Chile". En *Democracia y políticas sociales, desafíos pendientes. Cuadernos de Prácticas Sociales* 1. Santiago: Universidad Arcis / Magister, pp.113-146.

- Hidalgo, Rodrigo. 2001. "La vivienda social en Santiago de Chile en el siglo xx, Instituciones públicas y tendencias espaciales". En *Santiago de Chile bajo la globalización*. Santiago: Instituto de Geografía, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Hodder, Ian. 1992. *Theory and Practice in Archaeology*. London and New York: Routledge.
- INE. Véase Instituto Nacional de Estadísticas.
- Ingallina, Patricia. 2001. *Le projet urbain*. Paris: Presses Universitaires de France. Que sais-je.
- Ingold, T. 1995. "Building, dwelling, living: how animals and people make themselves at home in the world". En M. Strathern, ed. *Shifting Contexts. Transformations in Anthropological Knowledge*. London: Routledge, pp. 57-80.
- Instituto de la Vivienda (INVI), Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile. 2002. *Sistema de medición de la satisfacción entre los beneficiarios de vivienda básica. Síntesis del informe de consultoría*. Santiago: División Técnica de Estudio y Fomento Habitacional, Ministerio de Vivienda y Urbanismo.
- Instituto Nacional de Estadísticas (INE). 1982. *Censo de población y vivienda*. Santiago: INE.
- . 1992. *Censo de población y vivienda*. Santiago. INE.
- . 2002. *Censo de población y vivienda*. Santiago. INE.
- INVI. Véase Instituto de la Vivienda, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile.
- Jara, Ana María de la. 2002. *El desafío de recuperar la vida social en condominios de vivienda social*. Santiago: Cordillera, Centro de Estudios Municipales.
- Jiménez, Fernando. 2000a. "La asistencia técnica". En Crespo et al. 2000, pp. 223-236.
- . 2000b. *Upgrading and Reintegrating Existing Stock of Social Houses: The Chilean Case and the Basic Housing Programme*. Architektur und Stadtentwicklung im globalen Zusammenhang, Exposé zum Promotiosvorhaben, TU Berlin.
- Jirón, Paola; Alejandra Cortés. 2004. "Análisis de la política habitacional chilena y sus futuras orientaciones". Documento de Trabajo INVI 4. Santiago: INVI.
- Jordán, Pablo. 2000. "Política habitacional y suelo urbano". En Crespo et al. 2000, pp. 151-186.
- Lechner, Norbert. 1994. *Los patios interiores de la democracia. Subjetividad y política*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Lerda, Sandra. 1997. *Análisis de la evolución de la política habitacional*. Comité Asesor, Ministerio de Vivienda y Urbanismo. www.minvu.cl/minvu/estudios/rese97.

- Long, Norman. 1999. "The multiple optic of interface analysis" (working title). Unesco, Background Paper on Interface (October).
- MacDonald, Joan. 1983. "25 años de vivienda social. La perspectiva del habitante". En *Vivienda social, reflexiones y experiencias*. Santiago: Corporación de Promoción Universitaria (CPU), pp. 239-317.
- . 1987. *Vivienda progresiva*. Santiago: Corporación de Promoción Universitaria (CPU).
- . 1994. *¿Cuántas casas faltan? El déficit a nivel nacional y regional*. Santiago: Corporación de Promoción Universitaria (CPU), Documentos de trabajo no. 16/94.
- Margarit, Daisy; Luis Rojas. 1999. "Barrio para todos: una lógica de intervención territorial y un aporte del Fosis al Programa Chile Barrio". En Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo CYTED XIV-4 MejorHab, *II Seminario Internacional sobre Mejoramiento y Reordenamiento de Asentamientos Urbanos Precarios*. Valparaíso: Universidad de Valparaíso (octubre), pp. 187-195.
- Márquez, Francisca. 2002. "Los campamentos de Cerro Navia. Apuntes de terreno". En: L. Winchester y E. Gallicchio, eds. *Territorio local y desarrollo. Experiencias en Chile y Uruguay*. Santiago: Ediciones SUR, Chile / CLAEH (Centro Latinoamericano de Economía Humana), Uruguay.
- . 2003a. "Del campamento El Resbalón a la Villa Nueva El Resbalón, Cerro Navia, Santiago. Modelos de política socioeconómico-espacial para mejorar calidad y condiciones de la vida urbana". Santiago: SUR / Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Segpres / PNUD.
- . 2003b. Exposición en taller sobre los desafíos del mejoramiento del stock de viviendas sociales. SUR, Santiago.
- . 2004. "Historias de movilidad social en familias pobres urbanas: respuestas estatales a historias singulares". Informe Final Proyecto Fondecyt 1020318.
- et al. 2003. "Etnografía Villa San Arturo, Maipú". Documento de Trabajo Proyecto SUR / Fundación Ford. Santiago (enero).
- et al. 2003a. "Etnografía Villa Nueva Resbalón". Documento de Trabajo Proyecto SUR / Fundación Ford. Santiago (enero).
- et al. 2003b. "Del campamento a la villa. Nueva Resbalón de Cerro Navia". Documento de Trabajo Proyecto SUR / Fundación Ford. Santiago (marzo).
- Martínez, Javier; Margarita Palacios 1995. *Informe sobre la decencia: la diferenciación estamental de la pobreza y los subsidios públicos*. Santiago: Ediciones SUR.
- Martinic, Sergio. 1995. "Relación comunicativa y organización de la conversación en experiencias de intervención social". En: Anke van Dam, Sergio Martinic, Gerhard Peter, eds. *Cultura y política en educación popular*, pp.101-119. La Haya: CESO.
- Matas, Jaime. 1984. *Los efectos urbanos de los planes de vivienda*. Santiago: Instituto de Estudios Urbanos y Regionales, Pontificia Universidad Católica de Chile.

- Mercado, Olga. 1998. *Impacto de la política habitacional de los años noventa*. Santiago: Ministerio de Planificación y Cooperación (Mideplan).
- Mideplan. Véase Ministerio de Planificación y Cooperación.
- Ministerio de Planificación y Cooperación (Mideplan). 1990. *Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional: Población, educación, salud, empleo y vivienda*. Santiago: Mideplan.
- . 1999. *Resultados de la VII Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional, Casen 1998*. Documento no. 6, Situación habitacional en Chile. Santiago: Mideplan.
- . 2000. *Déficit habitacional y demanda a los programas de vivienda del sector público*. Santiago: Mideplan.
- . 2001. *Resultados de la VII Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional, Casen*. Documento no. 23, Programas habitacionales: impacto en la calidad de vida y en el ingreso de los beneficiarios. Santiago: Mideplan.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Minvu). 1979. "La política habitacional". En *Memoria 1979*, pp. 9-12. Santiago: Minvu.
- . 1980-1998. *Memoria anual*. Santiago: Minvu.
- . 1981. *Viviendas básicas, Programa 1980*. Colección Monografías y Ensayos, Serie I, Arquitectura y Urbanismo. Santiago: Minvu.
- . 1987. *Vivienda: una tarea de dignidad*. Año Internacional de la Vivienda para las Personas Sin Hogar, IYSH-1987. Santiago: Minvu.
- . 1991. *Lineamientos generales de la política habitacional y urbana*. Santiago: Minvu.
- . 1994. *Ciudad y vivienda en el Censo 1992. Análisis de las comunas del Gran Santiago*. Colección Monografías y Ensayos no. 290. Santiago: Minvu, División Técnica de Estudio y Fomento Habitacional.
- . 1998. "Impacto de la política habitacional de los años noventa". Santiago de Chile: Minvu (agosto).
- . 2001a. *Informe de obras terminadas al 31 de diciembre de 1999*. Santiago: Minvu.
- . 2001b. *Informe de obras terminadas al 31 de diciembre de 2000*. Santiago: Minvu.
- . 2001c. *La nueva política habitacional*. Presentación en Powerpoint en talleres del Instituto de la Vivienda, INVI, Universidad de Chile (junio).
- . 2002. *Programa extraordinario de viviendas, Periodo 2002-2006*. Santiago: Minvu.
- . 2005. *El déficit habitacional en Chile. Medición de requerimientos de vivienda y su distribución espacial*. Santiago: Minvu.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Minvu)-GTZ, Proyecto de Cooperación Alemana ATVP. 1996a. *Programa de vivienda básica. Estudio de segmentación y caracterización de postulantes, Región Metropolitana*. Santiago: Minvu.
- . 1996b. *Alternativas de densificación predial*, manual. Santiago: Minvu.

- . 1998. *Propuesta de indicadores de seguimiento y evaluación de los programas de vivienda básica y progresiva*, Mario Navarrete, Consultor IBM. Santiago: Minvu.
- . 1993 a 1997. *Vivienda, participación, desarrollo progresivo*, Revista, 11 ejemplares. Santiago: Minvu, Proyecto de Cooperación Alemana ATPV.
- Minvu. Véase Ministerio de Vivienda y Urbanismo.
- Moffat, Sergio. 2000. "Vivienda social e institucionalidad". En Crespo et al. 2000, pp. 295-314.
- Montes, Carlos. 2005a. "Políticas públicas y ciudad". *Seminario Construyendo ciudad con todas las voces*. (Encuentros realizados durante 2003 y 2004 en Talca, La Serena, Santiago, Puerto Montt y Valparaíso.) CD-ROM. Santiago: ONG Cordillera.
- . 2005b. "Política de vivienda y ciudad. Propuestas para el debate". *Seminario Construyendo ciudad con todas las voces*. (Encuentros realizados durante 2003 y 2004 en Talca, La Serena, Santiago, Puerto Montt y Valparaíso.) CD-ROM. Santiago: ONG Cordillera.
- Morales, Nelson; Camilo Arriagada. 2002. *Satisfacción residencial en vivienda básica Serviu: la perspectiva de los jefes de hogar adultos mayores*. Santiago: División Técnica de Estudios y Fomento Habitacional, Minvu.
- Moser, Caroline. 1996. *Situaciones críticas: Reacción de las familias de cuatro comunidades urbanas pobres ante la vulnerabilidad y la pobreza*. Serie de estudios y monografías sobre el desarrollo ecológicamente sostenible, no. 75. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Necochea, Andrés. 1986. "Subsidios habitacionales, reactivación económica y distribución del ingreso". *Revista EURE* (Santiago) 12, no. 36:5-20.
- . 1987. "Los allegados. Una estrategia de supervivencia solidaria en vivienda". *Revista EURE* (Santiago) 13, no. 39-40:84-99.
- Nieto, María de la Luz. 1986. *Costo nacional diferencial de localizar viviendas básicas*. Santiago: Oficina de Planificación Nacional (Odeplan), Programa de Adiestramiento en Preparación y Evaluación de Programas.
- . 2000. "Recuento y diagnóstico de 15 años de la política habitacional: producción de vivienda y equipamiento". En Crespo et al. 2000, pp. 61-98.
- Olivera, Pía. 2002. "Transcripción de las ideas centrales expresadas por el grupo de conversación ex post con entrevistadores". Guernica Consultores (documento no publicado; comentarios de aplicación encuesta estudio SUR 2002).
- Palacios, Rosario. 2002. "Vivienda social y satisfacción residencial: una aproximación sistemática". En *Publicación Centro de Investigación Social, Un techo para Chile*. Santiago: Infocap (Invierno).
- Paugam, S. 2002 *La Disqualification sociale. Essai sur la nouvelle pauvreté*. Paris: Presses Universitaires de France, PUF.
- Pérez-Iñigo, Álvaro. 1999. *El factor institucional en los resultados y desafíos de la política de vivienda de interés social en Chile*. Serie Financiamiento del Desarrollo no. 78. Santiago: Cepal, 71 pp.

- . 2000. “La movilidad habitacional”. En Crespo et al. 2000, pp. 141-150. PNUD. Véase Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Profiv. Véase Corporación para la Promoción del Financiamiento para la Vivienda. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) – Chile. 1998. *Desarrollo Humano en Chile. Las paradojas de la modernización*. Santiago: PNUD.
- . 2000. *Desarrollo humano en Chile. Más sociedad para gobernar el futuro*. Santiago: PNUD.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) – América Latina. 2004. *La democracia en América Latina: Hacia una democracia de los ciudadanos y ciudadanas*. PNUD.
- Proposiciones 31: Municipio 2000. Un nuevo trato: Democracia local y calidad de vida para todos*. Santiago de Chile: Ediciones SUR, agosto 2000.
- Raczinsky, Dagmar. 1988. “Costos y lecciones de las erradicaciones de pobladores”. En *Revista Cieplan* (Santiago) no. 12 (abril): 23-28.
- ; Claudia Serrano. s/f. *Pobreza en Chile: Nuevos y viejos temas*. www.asesorias.tie.cl
- Reyes, Nira. 2002. “Un Chili plus mal en point qu’il n’y paraît. Les fruits amers du “miracle économique” et de l’impunité”. *Le Monde Diplomatique* (nov.): 26-27.
- Ricoeur, Paul. 1999. *La lectura del tiempo pasado: memoria y olvido*. Madrid: Ediciones de la Universidad Autónoma de Madrid – Arrecife Producciones.
- Rivas, Víctor. 2000. “La securitización para el sector de vivienda social y de bajo costo”. En Crespo et al. 2000, pp. 259-272.
- Roberts, Bryan R. 2001. “Las nuevas políticas sociales en América Latina y el desarrollo de ciudadanía: Una perspectiva de interfaz”. Documento elaborado para el Taller Agencia; Conocimiento y Poder, nuevas direcciones. Wageningen, 14 y 15 de diciembre.
- Rodríguez, Alfredo. 1987. “Veinte años de las poblaciones en Santiago, Resumen de investigación”. *Proposiciones 14*. Santiago: Ediciones SUR.
- . 1992. “Procesos de expulsión de habitantes de bajos ingresos del centro de Santiago, 1975-1990”. Documento de trabajo SUR no. 130 (octubre). Santiago: SUR.
- . 2000. “La vivienda privada de ciudad”. *Temas Sociales 39*. Santiago: SUR.
- . 2002. “Hacia una segunda fase en las políticas de vivienda social: el problema de vivienda de ‘los con techo’”. Ponencia presentada en el taller de discusión de la Universidad de Chile: “Una nueva etapa del modelo habitacional chileno. Mejoramiento del parque habitacional: desafíos y propuestas”. Santiago, Universidad de Chile.
- ; Ana María Icaza. 1993. “Procesos de expulsión de habitantes de bajos ingresos del centro de Santiago, 1981-1990”. *Proposiciones 22: Actores sociales y democracia*. Santiago: Ediciones SUR (agosto), pp. 138-172.

- ; Ana Sugranyes. 2002. “Nada es perfecto: los problemas de vivienda de los con techo”, *Vivitos y Coleando*, HIC-AL y Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), México, pp. 111-117.
- ; Ana Sugranyes. 2004. “El problema de vivienda de los ‘con techo’”. *Revista EURE* (Santiago): 30, no. 91 (diciembre), pp. 53-65.
- ; Lucy Winchester. 2001. “Santiago de Chile, Metropolización, globalización y desigualdad”. *Revista EURE* 27, no. 80:121-139.
- Rojas, Eduardo. 2000. *El largo camino hacia la reforma del sector vivienda: lecciones de la experiencia chilena*. Serie de Buenas Prácticas. Washington DC: Departamento de Desarrollo Sostenible, División de Desarrollo Social, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 24 pp.
- Rojas, Sergio. 1984. ms. “Políticas de erradicación y radicación de campamentos. 1982-1984. Discursos, logros y problemas”. Santiago: Flacso.
- Saball, Pablo; Cecilia Pérez. 1999. “Qué hemos aprendido de intervenciones en asentamientos precarios”. En Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo CYTED XIV-4 MejorHab, *II Seminario Internacional sobre Mejoramiento y Reordenamiento de Asentamientos Urbanos Precarios*. Valparaíso: Universidad de Valparaíso (octubre), pp. 195-208.
- Sabatini, Francisco. 1982. *Santiago: sistemas de producción de viviendas, renta de la tierra y segregación urbana*. Santiago: Instituto de Planificación del Desarrollo Urbano, Pontificia Universidad Católica de Chile, PUC.
- ; Gonzalo Cáceres; Jorge Cerda. 2001. “Segregación residencial en las principales ciudades chilenas: Tendencias de las tres últimas décadas y posibles cursos de acción”. *Revista EURE* (Santiago) 82: 21-42.
- Salas, Julián. 1994. *Comunidad Andalucía, renovación urbana*. Proyecto Gestión Construcción, Andalucía América, Agencia Española de Cooperación Internacional, Minvu.
- San Martín, Eduardo. 1993. *La arquitectura en la periferia de Santiago*. Santiago: Editorial Andrés Bello.
- Sandoval, Alejandra. 2002. “Enfoques teóricos, metodologías y experiencias de intervención en barrios y conjuntos de viviendas sociales”. Documento de Trabajo Misereor / SUR, Santiago.
- Scott, James C. 1990. *Domination and the Arts of Resistance: Hidden Transcripts*. New Haven, Conn.: Yale University Press.
- Schkolnik, Mariana. 1986. *Sobrevivir en la población José María Caro y en Lo Hermida*. Santiago: Programa de Economía del Trabajo (PET), Colección Temas Sociales.
- Segovia, Olga. 1999. “Habitar el espacio público del barrio: una mirada de género”. En Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo CYTED XIV-4 MejorHab, *II Seminario Internacional sobre Mejoramiento y Reordenamiento de Asentamientos Urbanos Precarios*. Valparaíso: Universidad de Valparaíso (octubre), pp. 137-152.

- ; Enrique Oviedo. 2000. “Espacios públicos en la ciudad y el barrio”. En: Olga Segovia y Guillermo Dascal, eds. *Espacio público, participación y ciudadanía*. Santiago: Ediciones SUR.
- Sepúlveda, Rubén. 1992a. *Enfoque sistémico y lugar. Una perspectiva para el estudio de hábitat residenciales urbanos*. Santiago: Instituto de la Vivienda (INVI), Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile.
- . 1992b. *Programa de mejoramiento de barrios. Análisis del periodo 1983-1992*. Santiago: Instituto de la Vivienda (INVI), Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile.
- . 2000. *Política habitacional chilena ¿un instrumento para abordar la construcción de un hábitat integral?* Santiago: Instituto de la Vivienda (INVI), Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile.
- Servicio de Vivienda y Urbanización (Serviu), Departamento de Vialidad, Región Metropolitana. 2002. *Cartografía Santiago, SIG*. Santiago: Serviu.
- Servicio de Vivienda y Urbanización (Serviu), Región Metropolitana. 2001. *Manual para la organización de copropiedades Serviu. Construyendo el barrio en que queremos vivir*, folleto. Santiago: Serviu.
- Simian, José Miguel. 2000. *Eigentumsorientierte Wohnungspolitik in Deutschland und Chile*. Kooperations- und Genossenschaftswissenschaftliche Beiträge. Institut für Genossenschaftswesen der Universität Münster.
- Simmel, Georg. 1950. *The Sociology of Georg Simmel*. Trans., and with an Introduction by Kurt H. Wolff. Chicago, Ill.: Free Press.
- . 2002. *Les Pauvres*. Paris: Presses Universitaires de France, PUF.
- Skewes, Juan Carlos. 2002. “El diseño espacial de los campamentos y su desmantelamiento por las políticas de vivienda”. *Proposiciones 34: Pobrezas y desigualdades en América Latina*. Santiago: Ediciones SUR (octubre), pp. 233-245.
- Stake, Robert E. 1998. *Investigación con Estudios de Caso*. Madrid: Morata.
- Stébé, Jean-Marc. 1995. *La réhabilitation de l’habitat social en France*. Paris: Presses Universitaires de France, *Que sais-je?*
- . 1998. *Le logement social en France (1789 à nos jours)*. Paris: Presses Universitaires de France, *Que sais-je?*
- . 1999. *La crise des banlieues. Sociologie des quartiers sensibles*. Paris: Presses Universitaires de France, *Que sais-je?*
- Strauss, Anselm; Juliet Corbin. 1990. *Basics of Qualitative Research. Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory*. Newbury Park, Calif.: Sage.
- Subdere. Véase Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Ministerio del Interior.
- Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (Subdere), Ministerio del Interior. 1998. *Programa de Mejoramiento de Barrios*. Santiago: Subdere.

- Sugranyes, Ana. 1998. *Schlubbericht zur Durchführung des Vorhabens Förderung des Niedrigkostenwohnungsbaus (ATVP)*. Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, GTZ, Eschborn, 56 pp.
- . 2001. “Resumen del debate entre especialistas y representantes ministeriales. Instituto de la Vivienda (INVI), de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo. Universidad de Chile, los días 30 de mayo y 4 de junio de 2001”. Documento fotocopiado, ampliamente difundido entre agentes públicos, privados y académicos.
- et al. 2000. “Propuestas de ajuste a la política habitacional”. En Crespo et al. 2000, pp. 7-32.
- ; Alfredo Rodríguez. 2002. “Nada es perfecto: los problemas de la vivienda de los ‘con techo’”. En *Vivitos y coleando*. México: HIC-AL, Universidad Autónoma Metropolitana (UAM).
- SUR Centro de Estudios Sociales y Educación. 1984. *Campamentos Cardenal Raúl Silva Henríquez y Monseñor Juan Francisco Fresno*. Santiago: SUR, Programa Urbano y Taller Vivienda Social.
- . 1989. Encuesta sobre Motivación Residencial. Encuesta a 1.000 hogares de la Comuna de Santiago.
- . 1995. *Estudio de los procesos y modalidades de cooperación entre agentes gubernamentales y no gubernamentales en el sector habitacional, un enfoque en el programa de vivienda progresiva*. Santiago: SUR, Programa Urbano / Taller Vivienda Social, Grupo Plataforma de la cooperación pública privada de Alemania.
- SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación. 2000. *Conjuntos habitacionales, vivienda social y seguridad ciudadana*. Santiago: SUR / División Técnica de Estudios y Fomento Habitacional, Minvu.
- . 2002a. *Mejoramiento habitacional en Chile*. Santiago: SUR / Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Segpres / PNUD.
- . 2002b. *Las condiciones de vida en el parque acumulado de viviendas de bajo costo*. Santiago: SUR / Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Segpres / PNUD.
- . 2003. *Modelos de política socioeconómico-espacial para mejorar calidad y condiciones de la vida urbana*. Santiago: SUR / Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Segpres / PNUD.
- SUR Profesionales Consultores. 2003. “Niños(as) y adolescentes en tres conjuntos de vivienda básica”. Informe final del estudio realizado para la División Técnica de Estudio y Fomento Habitacional, Minvu, y Unicef.
- Susser, Ida. 1996. “The Construction of Poverty and Homelessness in US Cities”. *Annual Review in Anthropology* 25: 411-435.
- Sutrken, Marita. “Memorias enmarañadas. La guerra en Vietnam, la epidemia del SIDA y la política de la memoria”. En: www.cholonautas.edu.pe/pdf/MSturken.pdf.
- Taller Norte, Centro Urbano de Asistencia Técnica. 1988. *Documento. Reseña de la vivienda social en Chile*. Separata Revista CA, Santiago.

- Tapia, Ricardo et al. 1999. "Ampliación de viviendas básicas en conjuntos habitados". En Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo CYTED XIV-4 MejorHab, *II Seminario Internacional sobre Mejoramiento y Reordenamiento de Asentamientos Urbanos Precarios*. Valparaíso: Universidad de Valparaíso (octubre), pp. 78-104.
- Tironi, Manuel. 2003. *Nueva pobreza urbana. Vivienda y capital social en Santiago de Chile, 1985-2001*. Santiago: Universidad de Chile, Biblioteca Debates & Reflexiones, Programa de Estudios, Desarrollo y Sociedad (PreDes).
- Tudela, Patricio. 2003. *Espacio urbano e implementación de programas de prevención del crimen, la violencia y la inseguridad en el Gran Santiago a través de Sistemas de Información Geográfico-Delictual*. Santiago: Departamento de Información y Estudios, División de Seguridad Ciudadana, Ministerio del Interior.
- Vergara, Francisco; Montserrat Palmer. 1990. *El lote 9 x 18. En la encrucijada habitacional de hoy*. Santiago: Facultad de Arquitectura y Bellas Artes, Pontificia Universidad Católica de Chile, PUC.
- Villalobos, Andrea. 1997. "Viviendas sociales ¿cantidad versus calidad?". En *El Mercurio Propiedades*, Cuerpo F, 07/09/97.
- Villasante, Tomás et al. 1994. *Las ciudades hablan*. Caracas: Nueva Sociedad.
- . 1998. *Cuatro redes para mejor-vivir*. Buenos Aires: Lumen Humanitas.
- . (s/f). "Procesos de la creatividad social". (s/d.)
- Viveros, Felipe. 1998. "La participación de la sociedad civil en acciones de interés público". En: Felipe González y Felipe Viveros, eds. *Ciudadanía e interés público, enfoques desde el derecho, la ciencia política y la sociología*. Santiago: Serie Publicaciones Especiales no. 8, Cuadernos de Análisis Jurídico, Facultad de Derecho Universidad Diego Portales.
- Wormald, Guillermo; Luz Cereceda, Pamela Ugalde. 2002. "Estructura de oportunidades y vulnerabilidad social: los grupos pobres de la Región Metropolitana de Santiago de Chile en los años noventa". En Ruben Kaztman, Guillermo Wormald, coord. *Trabajo y ciudadanía. Los cambiantes rostros de la integración y exclusión social en cuatro áreas metropolitanas de América Latina*. Montevideo: Cebra.