Fernando Carrión M. y Lisa Hanley, editores

Regeneración y revitalización urbana en las Américas: hacia un Estado estable

FLACSO
ECUADOR

Woodrow Wilson
International
Center
for Scholars

USAID

1 36 12
FLACSO

BIBLIOTECA - FLACSO - EC
Fecha: noviembre 2005
Compra:
Proveedor:
FLACSO - Ecuador

© De la presente edición:
FLACSO, Sede Ecuador
Páez N19-26 y Patria,
Quito – Ecuador
Telf.: (593-2-) 2232030
Fax: (593-2) 2566139
www.flacso.org.ec

ISBN: 9978-67-097-1
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Imprenta: RISPERGRAF C.A.
Quito, Ecuador, 2005
1ª. edición: abril, 2005

Índice

Presentación 9
Adrián Bonilla y Joseph S. Tulchin

Agradecimientos 11

Prefacio
Renovación urbana y proyecto nacional 13
Fernando Carrión y Lisa Hanley

CENTROS HISTÓRICOS, ESPACIO PÚBLICO Y GOBIERNO

El rol del espacio público en el fortalecimiento de los estados nacionales: el caso Kiev y la revolución naranja 31
Blair A. Ruble

El centro histórico como objeto de deseo 35
Fernando Carrión

La relación entre estabilidad estatal y la regeneración urbana: el contraste entre la gestión presidencial y la gestión municipal de las grandes ciudades latinoamericanas 59
Gabriel Murillo

El problema de vivienda de los con techo 77
Alfredo Rodríguez y Ana Sugranyes

La política de identidad urbana:
patrimonio y memoria en el sistema democrático

El patrimonio como dispositivo disciplinario y la banalización de la memoria: una lectura desde los Andes 97
Eduardo Kingman y Ana María Goetschel

Estrategias culturales y renovación urbana: la experiencia de Barcelona 111
Josep Subirós

Guayaquil: renovación urbana y aniquilación del espacio público 147
Xavier Andrade

Patrimonio cultural e identidad urbana: una gestión compartida para el desarrollo económico 169
Silvia Fajre

Quito: los desafíos en los nuevos tiempos 179
Diego Carrión Mena

Los enlaces entre centros históricos y participación social

El "centro partido" 189
Paulo Ormindo de Azevedo

Los impactos sociales de la renovación urbana: el caso de Quito, Ecuador 209
Lisa Hanley y Meg Ruthenburg

Gobiernos participativos para la sostenibilidad de los centros históricos 241
Mónica Moreira

El problema de vivienda de los con techo

Alfredo Rodríguez y Ana Sugranyes*

Una hipótesis: una política de financiamiento de vivienda social no es una política de vivienda social

En Chile, el mecanismo del subsidio habitacional, financiado por el presupuesto de la nación, ha facilitado la construcción de más de medio millón de viviendas sociales en los últimos 25 años. Son viviendas terminadas en terrenos urbanizados, entregadas a los usuarios en propiedad.

Esta política de financiamiento de la vivienda social definió desde mediados de los años 80 —y así lo ha mantenido— que su principal objetivo era la reducción del déficit habitacional acumulado. Este objetivo se ha logrado: Chile es el único país de América del Sur que ha sostenido durante más de 15 años una producción de viviendas cuyo número es superior al crecimiento vegetativo y al grado de obsolescencia de la construcción.

Como resultado de esta política de financiamiento, se ha dado techo al 20% de los quince millones de habitantes en el país, reduciéndose el déficit habitacional. Los hogares beneficiados corresponden en su mayoría a los dos primeros quintiles de la población chilena.

Este modelo de financiamiento ha suscitado interés en los países de la región y varios gobiernos lo están copiando indiscriminadamente. Esto nos preocupa, porque este modelo exitoso –en cuanto a la cantidad de unidades

* Alfredo Rodríguez, Director de SUR, Corporación de Estudios Sociales y Educación. Ana Sugranyes, Secretaria General de Habitat International Coalition, HIC. El artículo que aquí presentan 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 2001 y 2004.

construidas– ha sido poco discutido 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. Estudios recientes señalan que en la producción de vivienda social ha primado la cantidad sobre la calidad; la tradición sobre la innovación tecnológica, la fragmentación urbana sobre la integración; la relación gobierno/empresas sobre la participación de los usuarios.[1]

Tenemos así, un modelo de financiamiento de vivienda social que ha sido exitoso en cuanto a la cantidad de unidades producidas, pero que a la vez tiene limitaciones serias en cuanto al producto que ofrece: las viviendas en sí, y en cuanto a los efectos urbanos que causa. Por dar una cifra, el 65% de las familias que residen en conjuntos de vivienda social en Santiago, manifiestan intención de irse de dichos conjuntos y de los barrios en donde viven acrualmente. Dicen que quieren irse y no pueden hacerlo, porque son pobres y porque no existen alternativas. El éxito de esta producción masiva nos coloca ahora enfrente a un problema nuevo de centenares de 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 es el de las familias con techo.

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 para esto señalan que sigue siendo necesario construir más viviendas sociales nuevas. Sin embargo, hay indicios de que el problema ha cambiado y que hay nuevos actores poblacionales. Por una parte, en los últimos diez años, las organizaciones de allegados han tenido poca presencia en la ciu-

---

1 Al respecto, en años recientes han surgido numerosas voces de atención, por ejemplo: Cámara Chilena de la Construcción, Corporación Habitacional, "Informe final. Estudio de movilidad habitacional II" (Santiago, junio 1997).
Ducci,1997.
Ministerio de Vivienda y Urbanismo, SUR Profesionales Consultores, "Informe Final. Estudio: Conjuntos habitacionales, vivienda social y seguridad ciudadana" (Santiago, abril 2000).
Ana Sugranyes,2000.
Alfredo Rodríguez, 2001.
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).
SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación, "Estudio: Las condiciones de vida en el parque acumulado de viviendas de bajo costo social. Informe final" (Santiago, febrero 2002).

dad; en términos absolutos, el déficit cuantitativo se reduce anualmente; y ha ocurrido una sola toma de terreno de importancia. Por otra parte, aparecen organizaciones de residentes de conjuntos de vivienda social que protestan contra las empresas constructoras y contra el Minvu (Ministerio de Vivienda y Urbanismo) por problemas relacionados con la calidad de las viviendas, de los servicios y equipamiento en los conjuntos habitacionales en donde viven. También la violencia delictiva e 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 urgente.

Algo de historia

El tema de los *con techo* 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 del mercado habitacional.

La respuesta empresarial a esta iniciativa estatal fue rápida: durante lo más profundo de la crisis económica del inicio de los años ochenta, los empresarios compraron grandes paños de terreno en lo que era entonces la periferia de Santiago.[2] Estas 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

2 Ver el artículo de Rodríguez y Sugranyes, 2002:111-116.

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

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 habirantes.

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. En Chile, las posibilidades de formular una política de mejoramiento del parque acumulado aún son remotas.

Uno de los mayores obstáculos que impide innovar y proponer alternativas es que el modelo de producción de viviendas sociales en Chile está aprisionado en un mercado caurivo 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, asigna las viviendas a quienes han postulado, y las emptesas construyen y, al final del año, el estado les devuelve el 31 por ciento del IVA de los costos de construcción. 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 cons-

3 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.

trucción 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.[4] 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.[5]

Tampoco hay en estas materias una crítica desde la arquitectura. 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.

Y los pobladores siguen esperando y recibiendo la *casa que les toca.*

Para qué cambiar, entonces, si la producción masiva y sostenida de centenares de miles de viviendas en todas las regiones del país es evaluada de forma positiva desde 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 solo 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.

---

4 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% 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*.

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.

El stock construido de vivienda social[6]

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 ofrecer posibilidades de ampliación y mejoramiento. 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 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 60 metros cuadrados.

La otra mitad de las viviendas son departamentos en edificios, o blocks, de mediana altura, de tres o cuatros pisos. Es un sistema de condominio o propiedad hotizontal 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.

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.

---

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 Uuiversidad Católica de Chile, otro de la Municipalidad de Santiago y un tercero de la Secretaría Regional Ministerial de Vivieuda— que demostraban los menores costos económicos de coustruir vivienda social en las áreas centrales de Santiago, que en la periferia.

Los proyectos convocados por el Minvu (Minisrerio de Vivienda y Urbanismo) 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.[7] Todos los criterios de diseño de los conjuntos están supedirados 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 un *no man's land*, 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 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 cubierras 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.[8] 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.

Muchas cosas han cambiado en Chile durante los úlrimos quince años: el ingreso *per capita* se ha duplicado, las desigualdades son más profundas y las redes sociales han desaparecido. Pero el modelo de producción y la ripología de las viviendas sociales se mantiene.

---

7 Desde hace cuatro años, hemos realizado estudios en cuatro ciudades de tamaño diferenciado para entender los impactos de esta política exitosa; uno de éstos fue una encuesta a 1.700 hogares residentes en viviendas sociales. En Santiago se analizaron 489 conjuntos con un total de 202.026 mil viviendas sociales financiadas por el Ministerio de Vivienda y Urhanismo (Minvu) entre 1980 y 2000. También se elaboró un catastro geo-referenciado (SIG, Sistema de Información Geográfica) de estos conjuntos, con los datos de las memorias anuales del Minvu, rectificados en terreno y en las Direcciones de Obra municipales correspondientes.

8 El Plan Regulador Metropolitano de Santiago establece que la densidad hruta mínima debiera ser de 150 habitantes por hectárea. En la realidad, la densidad promedio del gran Santiago es de 83 hab./ha.

La percepción de los actores sobre la política de financiamiento habitacional

Las encuestas y las entrevistas nos señalan que usuarios, funcionarios del Minvu y empresas de la CchC (Cámara chilena de la Construcción) tienen percepciones diferentes: los usuarios quieren irse, el Minvu quiere focalizar, las empresas constructoras quieren un mercado secundario de viviendas sociales. Nada de eso ocurre.

Los usuarios

De la encuesta aplicada a residentes del stock de viviendas sociales, surge un dato determinante: el 64,5% de los usuarios quiere "irse de la vivienda".[9] Los motivos que inciden en esta intención son de índole social. Prevalecen las razones de convivencia entre los vecinos, percepción de seguridad, delincuencia y drogas; así lo opina el 52,6% de los residentes. Incide también la imagen que tiene el poblador de su propio conjunto habitacional, la villa o población; esto entre el 21,6%. De ahí que los aspectos físicos de la estrechez de la vivienda (13,4%), del aislamiento de la trama urbana y de la falta de servicios y parques (12,4%) no son tan importantes como los relacionados a la convivencia entre los vecinos.

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% siente miedo y vergüenza de su barrio; mientras que los satisfechos sienten cariño por el barrio. 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% respectivamente). Es una tendencia que crece desde los indigentes a los no pobres (de 55 a 65%); con mayor fuerza entre

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 y de Puente Alto.

quienes accedieron a su vivienda en el período 1986 y 1990 (70%) si se compara con los más recientes (de 1998 a 2000), donde "sólo" el 50% quiere irse.[10] Varios estudios realizados sobre el nivel de satisfacción de los residentes en el stock de viviendas sociales[11] han insistido en el sentido de que el aprecio decrece con el pasar de los años de residencia: el desencanto de los usuarios, que soñaron en la casa propia, aparece entre los seis meses y los dos años de instalación en el conjunto. La intención de irse de la casa y la percepción de afecto, o no, 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 delictual no muy grave, pero la percepción de violencia es proporcionalmente muy elevada.[12] Como lo explica Tudela, en términos de seguridad ciudadana, no hay relación directa entre violencia efectiva y su percepción (Tudela, 2003). 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 mayoría de los conjuntos de vivienda social, en especial los situados en grandes concentraciones homogéneas de este tipo de solución habitacional, el primer tema reite-

10 Una gran mayoría de los propietarios de vivienda social (68%) estaría dispuesto 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%) la buscaría en otra comuna del Gran Santiago; el 30% centraría su búsqueda dentro de la misma comuna; otros (18%) manifiestan querer abandonar la Región Metropolitana; y tan sólo el 5% optaría por otra vivienda en el mismo barrio o buscaría mejorar y ampliar su vivienda actual. Las alternativas entre viviendas nuevas y usadas son de similar aprecio. Pero hay una preferencia casi absoluta por una casa por encima de un departamento. Más allá de la preferencia tradicional popular por una vivienda en un lote propio, esta gran diferencia se explica más por las deficiencias arquitectónicas de los conjuntos eu propiedad horizoutal, 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%, correspondiente a los más pobres, optaría por una solución sin deuda, apostando a nuevos subsidios y a un ahorro mínimo.

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 de entre 58 y 70% siempre con mayor fuerza desde las viviendas en departamentos en copropiedad.

11 Esta apreciación en función de los períodos coincide con los estudios de satisfacción convocados por el Minvu; teniendo en cuenta que la selección de la muestra en las evaluaciones del Minvu priorizan conjuntos nuevos (de no más de 5 años de antigüedad), por lo que se distorsiona la percepción de la calidad de vida en los conjuntos mayoritarios, construidos entre 1986 y 1997.

12 Ver en Arriagada, Camilo y Sepúlveda, Daniela (2001). Arriagada, Camilo y Sepúlveda, Daniela (2002).

rado 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. 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. (de la Jara, 2002).

Los actores institucionales

En las distintas ocasiones en que los resultados de la encuesta han sido expuestos desde 2002, han surgido diversas reacciones, vinculadas a percepciones distintas de la política habitacional y su impacto. 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, que busca ante todo la mejor focalización de los recursos estatales hacia los sectores más pobres, descuidando la importancia del lugar y del entorno donde tienen que vivir las familias pobres. Y ello aunque funcionarios del Serviu están muy conscientes de la envergadura del conflicto que puede ir generándose a partir de las malas condiciones de convivencia entre los beneficiarios de la vivienda social.

Desde la Cámara Chilena de la Constrncción, hay mucho interés en entender los niveles de satisfacción entre los pobladores de la vivienda social. Este interés se relaciona con las posibilidades de que este stock pueda servir de respuesta a la demanda de los más pobres, aplicando ampliamente el concepto y la práctica de movilidad residencial; movilidad que le permitiría al gremio dedicarse a la construcción de viviendas de mayor precio y, por lo tanto también, de no seguir "sacrificando" suelo para inversiones tan bajas como las permitidas por la vivienda social.[13]

13 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. Ver, Acero, et.al. (2000).

El mercado

A pesar de que la mayoría de los residentes manifiesta querer irse de su vivienda y del conjunto donde viven, a pesar de que exista un pequeño mercado con arriendos superiores a los valores contraídos en las hipotecas, y a pesar de que el auroavalúo de las casas no esté disparado y que exisran claras preferencias por orras soluciones, no están dadas las condiciones suficientes para que haya una movilidad en el stock de vivienda social. La intención de irse de la vivienda y del conjunto, no se puede enrender esra percepción como una señal efectiva de movilidad residencial. Como se explica en adelante, las posibilidades de movilidad son muy complejas; cruzan valores culrurales y situaciones socio económicas que no corresponden a nna interpretación de mercado. Las diferencias de interpretación sobre el valor de auroavalúo demuesrran 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.

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 enronces una oferta habitacional para los más pobres denrro de los límites actuales del Gran Santiago, sin tener que optar por las nuevas viviendas lejos fuera de la trama urbana. Un mercado ágil de viviendas sociales usadas también le interesa a los empresarios de la construcción, para poder sacar 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 más de seis años 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 en 2002, había una sola instancia privada[14] que se dedicara a promover este mercado secundario y tan sólo

14 Las instancias inmobiliarias que atienden sectores medio bajos consideran desde el año 2000 que el precio/valor del suelo en Santiago no resiste inversiones inferiores a 600 UF para la construcción de viviendas. Por la estrecha dependencia entre el Minvu y el sector privado, esta situación explica también que las viviendas sociales con valores nominales inferiores a 400 UF se estén construyendo des-

logra apoyar la compra/venta de unas 300 viviendas al año en el mercado formal. Es posible que este número tan limitado de transacciones de 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 éstas fijas, independientemente del valor de la vivienda.

Las posibilidades de movilidad habitacional en el stock de vivienda social están determinadas por muchos factores complejos, sociales, culturales, económicos y urbanos, que no se pueden comparar con 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 y que, al final, optan más bien por algo nuevo, aunque lejos, con la esperanza de que en esta 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 la vivienda. La manifestación de querer irse de esta vivienda propia se cruza con poca capacidad de movilidad social y, por lo tanto, residencial; se cruza a la vez con un atavismo 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 renencia 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, como a 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. Estas posibilidades están limitadas porque el stock es el resultado de una base de en-

de el 2000 fuera del límite tradicional del Gran Santiago; éstas se instalan en comunas al sur, poniente y norte de la ciudad, en un rayo de más de 50 kilómetros del centro (Buin, al sur; Padre Hurtado y Talagante al poniente; Lampa y Colina, al norte).

tendimiento productivo entre una instancia sectorial y empresas, que da techo a los pobres –sin participación de estos–, porque 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 porque define productos terminados –sin posibilidad de desarrollo progresivo en función de las necesidades y de los recursos de los usuarios–. 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.

Una comprobación empírica: problema urbano

Como habíamos señalado, una parte de nuestro estudio fue realizar un catastro de todos los conjuntos de vivienda social y localizarlos en un plano georreferenciado. Hemos comparado esta base de datos con la información cartográfica sobre delitos que tiene la División de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior y hemos comprobado que existe:

Alta relación (coincidencia) entre los lugares en donde se presentan las mayores concentraciones de las denuncias por casos de violencia intrafamiliar (mayor número de casos por unidad de superficie) y los lugares en donde están ubicados los conjuntos de vivienda social (menos de 400 UF).

Relación (coincidencias) entre los lugares en donde se concentran los delitos en lugares privados y los lugares en donde están ubicados los conjuntos de vivienda social.

Estas relaciones son estables, no presentan variaciones ni a lo largo del año, ni entre distintos años.

15 La creación del Programa de Movilidad Habitacional por el Minvu en 1997 ha creado 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 vivieudas sociales. Los resultados del estudio (que no han sido publicados. pero a los cuales tuve acceso) coinciden con los datos de la encuesta aplicada en la presente investigación. En 1999, la cooperativa Conavicoop ha creado una filial Convivienda para la compra/venta de viviendas sociales. Ésta ha debido ser subsidiada durante tres años para poder autofinanciarse. En 2002, Convivienda ha logrado gestionar la transacción de 300 viviendas.

Queda pendiente explicar la mayor concentración de denuncias sobre violencia intrafamiliar en sectores de ingresos bajos de la ciudad (Ver Cuadro N° 1). ¿Se deberá esto a factores culturales? ¿Los sectores de ingresos medios y altos ocultan este problema? ¿Será que efectivamente hay mayor número de denuncias en las familias de bajos ingresos, pero no de casos (si otros sectores sociales ocultan el problema y no lo denuucian)?

Para nuestros fines, suponer que haya distorsión en el número de denuncias entre sectores de menores ingresos respecto a sectores mayores ingresos, es un argumento que se puede relativizar porque no interviene en nuestra pregunta central, la cual es: ¿por qué, en las zonas de la ciudad donde residen los sectores de menores ingresos, hay una mayor concentración de denuncias en los lugares donde están situados los conjuntos habitacionales de menos de 400 UF?

La conclusión inevitable del resultado de veinticinco años de una política exitosa de financiamienro 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 la gente, a la sociedad y al estado.

Estas coincidencias validan nuestra hipótesis: una política de financiamiento de vivienda social ha terminado creando nuevos problemas sociales. Nuestra comprobación empírica señala que, hoy en Santiago, *el gran problema social habitacional es el de las familia 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.

¿Qué hacer? El stock de vivienda social construido en estos años está ahí en la ciudad, las políticas de financiamiento de construcción pueden ignorarlo y seguir buscando terrenos para construir cada vez más lejos, una política de vivienda social sensata reconocería haber dado el primer paso: el de la cantidad y se propondría el de la calidad: recuperar y mejorar el stock existente.

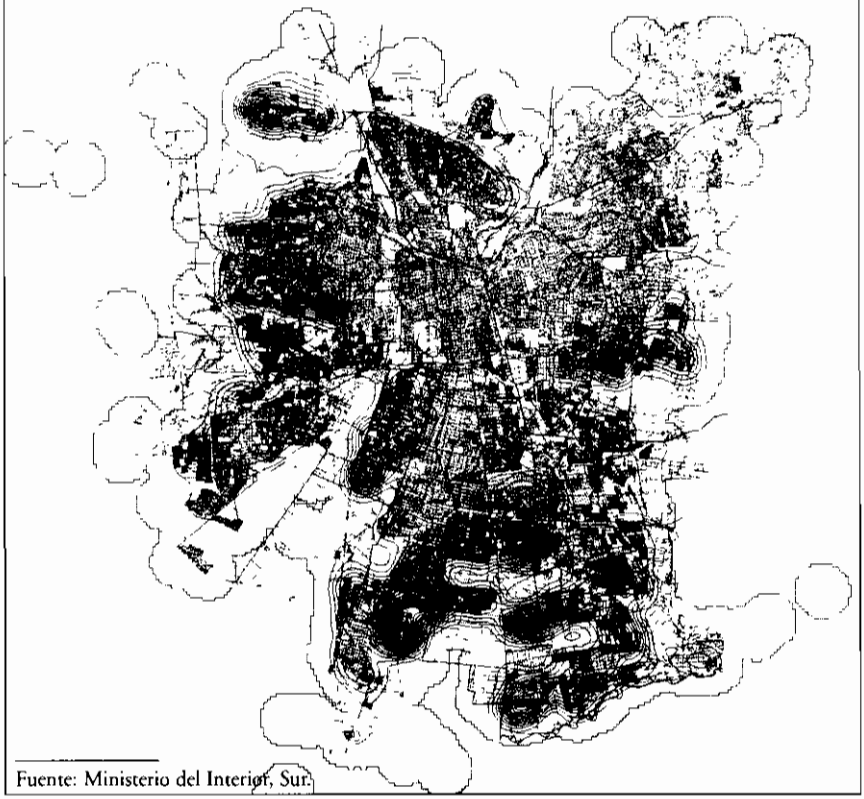
Todo esto nos retrotrae a John Turner: el lugar y la participación de la gente es muy importante, sin ambos no hay política de vivienda social posible.

Cuadro Nº 1. Comunas de Gran Santiago ordenadas según tasa (c/100 mil habitantes) de denuncias por violencia intrafamiliar (2003)

Comuna	Tasa anual (2003) Casos mil habitantes
Lo Prado	814,49
San Bernardo	729,05
La Pintana	678,71
Quilicura	619,02
Lo Espejo	615,71
Renca	538,36
Puente Alto	517,27
Cerro Navia	502,07
La Granja 4	90,85
Peñalolén	489,17
Pirque	483,30
El Bosque	477,42
Pudahuel	472,67
Maipú	469,55
San Ramón	448,09
Pedro Aguirre Cerda	429,55
Santiago	422,85
La Cisterna	421,60
Independencia	407,47
San Miguel	401,91
Macul	390,02
San Joaquín	359,42
Recoleta	354,92
Estación Central	350,09
Quinta Normal	345,25
Huechuraba	329,79
La Florida	313,77
Conchalí	288,69
Ñuñoa	272,19
Cerrillos	222,80
Lo Barnechea	217,35
La Reina	188,02
Las Condes	155,59
Providencia	150,61
Vitacura	111,28
promedio	413,68

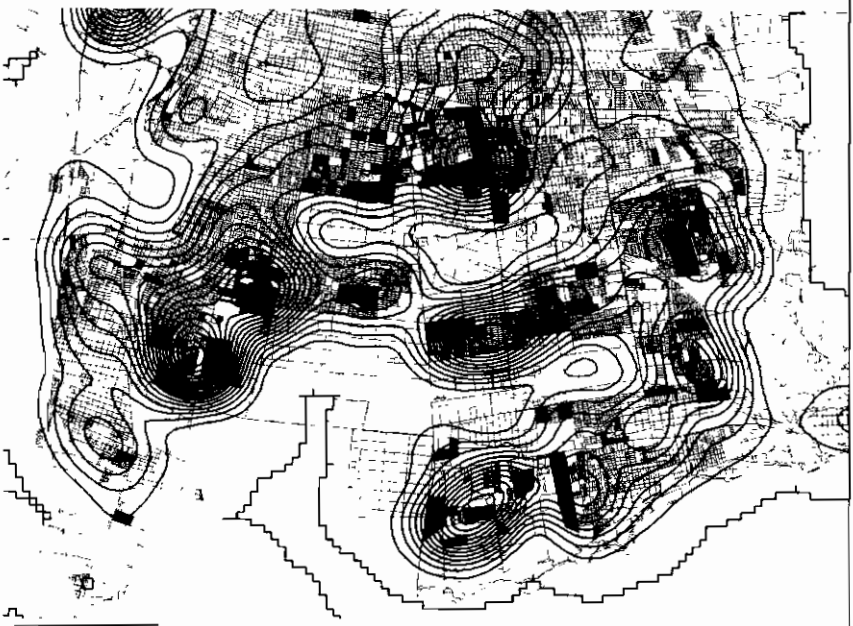
Fuente: Ministerio del Interior. (2004) www.seguridadciudadana.gob.cl/ Informes

Gran Santiago, localización conjuntos de vivienda social (1980-2001) y denuncias de violencia intrafamiliar (2000).



Fuente: Ministerio del Interior, Sur.

Gran Santiago, zona sur, localización conjuntos de vivienda social (1980-2001) y denuncias de violencia intrafamiliar (2000).



Fuente: Ministerio del Interior, Sur.

Bibliografía

Acero, et.al. 2000. *Conversaciones públicas para ciudades más seguras.* Colección Estudios Sociales.

Arriagada, Camilo; Sepúlveda, Daniela. 2001. *Satisfacción residencial en viviendas básicas Serviu: la perspectiva del ciclo familiar.* División de Estudios Técnicos y Fomento Habitacional, Minvu.

Arriagada, Camilo y Sepúlveda, Daniela. 2002. *Satisfacción residencial en viviendas básicas Serviu: la perspectiva de capital social.* División de Estudios Técnicos y Fomento Habitacional, Minvu.

Cámara Chilena de la Construcción, Corporación Habitacional. 1997. *Informe final. Estudio de movilidad habitacional II* . Santiago, junio

Ducci, María Elena. 1997. "El lado oscuro de la política de vivienda exitosa", en *Revista Eure* Vol. XXIII, No. 69. Santiago, octubre.

Ministerio de Vivienda y Urbanismo, SUR Profesionales Consultores. 2000. *Informe Final. Estudio: Conjuntos habitacionales, vivienda social y seguridad ciudadana.* Santiago, abril.

Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, Instituto de la Vivienda, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile. 2001. *Informe Final. Estudio: Diagnóstico sistema de medición de satisfacción de beneficiarios de vivienda social.* Santiago, marzo.

Rodríguez, Alfredo "La vivienda privada de ciudad". *Temas Sociales* 39. Santiago: SUR, agosto 2001.

Rodríguez, Alfredo; Sugranyes, Ana. 2002. "Nada es perfecto: los problemas de vivienda de los con techo", en *Vivitos y coleando, 40 años trabajando por el hábitat popular en América Latina.* México: HIC-AL, UAM.

Sugranyes, Ana. 2000. (ed). *Informe final. Consulta sobre la política habitacional en Chile.* Santiago.

SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación. 2002. *Estudio: Las condiciones de vida en el parque acumulado de viviendas de bajo costo social.* Informe final. Santiago, febrero.

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.* Departamento de Información y Estudios, División de Seguridad Ciudadana, Ministerio del Interior.