

HECHOS URBANOS

PROCESOS DE EXPULSIÓN DE HABITANTES DE BAJOS INGRESOS DEL CENTRO DE SANTIAGO, 1981-1990 *

Alfredo Rodríguez & Ana María Icaza
con la colaboración de Iván Bonilla

SUR Profesionales Consultores

En la primera mitad de los años ochenta, organismos estatales y municipales intervinieron en todos aquellos campamentos existentes en el Área Metropolitana de Santiago originados en tomas de terreno ocurridas principalmente en los inicios de la década del setenta. Esta intervención significó, por una parte, el traslado de familias de esos asentamientos a localizaciones periféricas; y por otra, la regularización de los títulos de propiedad y de la dotación de servicios para aquellas que pudieron permanecer en el lugar. A nivel del área central, esta intervención tuvo como resultado el traslado de prácticamente todas las familias residentes en campamentos del centro.

Este trabajo pretende, por una parte, dar cuenta de cómo se dieron algunos de los procesos de desalojo de sectores pobres desde áreas centrales hacia la periferia; en segundo lugar, analizar el impacto que el programa de erradicaciones tuvo sobre las familias afectadas; luego, describir --a través del estudio de dos intentos de mantener a la población en el centro-- los obstáculos para el logro de este objetivo; finalmente, esbozar algunas recomendaciones y propuestas tanto para facilitar la permanencia de sectores pobres en el centro, como para disminuir los impactos negativos en los casos en que el desalojo es inevitable.

Los casos en estudio

Los casos específicos analizados en este trabajo son un programa de erradicación y radicación de asentamientos precarios, y dos proyectos puntuales de construcción de vivienda social¹ en el centro.

El programa de erradicación y radicación fue realizado por la Municipalidad de Santiago entre los años 1981 y 1985, abarcó a los 14 campamentos existentes en la comuna y comprendió a un total de 2.400 familias.

En el caso del programa de erradicación y radicación de asentamientos precarios, el estudio abordó las características del proceso, para centrarse después en su impacto sobre las familias afectadas tras diez años de residir en la periferia.

Los obstáculos para retener población pobre en el centro fueron analizados a través del desarrollo de dos proyectos: la construcción de un edificio de departamentos en el lugar donde existía el cité Pedro Lagos, para lo cual éste fue demolido; y la construcción de otro edificio de departamentos en un sitio baldío --proceso conocido como Proyecto Franklin-- para relocalizar familias de escasos recursos afectadas por orden de desalojo de viviendas centrales.

En el caso del cité Pedro Lagos, 115 familias fueron trasladadas y relocalizadas ya sea en otra comuna, o en el mismo lugar con otra solución habitacional. Este caso es representativo de desalojos que se realizan en áreas centrales por el deterioro en que se encuentran las viviendas.

El proyecto del cité Pedro Lagos, además de ser representativo de una situación del centro de Santiago, demuestra que, dadas las condiciones de operación del mercado inmobiliario y de la baja intervención estatal en el centro de la ciudad, se hace difícil regularizar situaciones habitacionales sin expulsar de allí a la población más pobre. Sin embargo, puede dar señales para la realización de futuros programas habitacionales que contemplen alternativas diferentes a la erradicación.

El Proyecto Franklin, por su parte, muestra el desarrollo de un proceso organizativo en la búsqueda de una solución de vivienda para sectores medios bajos y pobres. Los protagonistas del caso son antiguos residentes de viviendas colectivas deterioradas y con situación de tenencia precaria, arrendatarios o allegados,² sujetos de desalojo.

En este marco, nuestro estudio se centró en mostrar que en diferentes contextos, con diferentes procesos, los sectores pobres finalmente se ven expulsados de las zonas centrales; que a pesar de que la expulsión va acompañada de una solución habitacional en propiedad, en la mayoría de los casos este aspecto positivo se ve minimizado por un conjunto de factores negativos en distintas dimensiones de la vida de las familias; y que a pesar de que se revirtiera en el largo plazo esta tendencia, parte de la población pobre seguirá inexorablemente siendo expulsada del área central: de las 2.403 familias que vivían en campamentos en el centro, sólo 144 lograron permanecer; de 155 familias que residían en el cité Pedro Lagos, sólo 30 están en el programa definitivo; de 110 familias que iniciaron el Proyecto Franklin, sólo 26 llegaron hasta el final.

I. EL PROCESO DE ERRADICACIÓN Y RADICACIÓN DE CAMPAMENTOS

1.1 Aspectos generales

El programa de erradicación y radicación de campamentos realizado entre los años 1979 y 1985 bajo el gobierno militar, intervino en todos aquellos asentamientos cuyo origen era tomas de terrenos realizadas principalmente durante los primeros años de la década del 70.

En su componente de erradicación, el programa consideró el traslado de las familias que vivían en los campamentos, a conjuntos de vivienda social situados en comunas periféricas de la ciudad. Estas viviendas, fuertemente subsidiadas, les fueron entregadas en propiedad a las familias.

En términos generales, se puede afirmar que la opción por erradicar, si bien en principio se tomaba de acuerdo a criterios tales como situación de propiedad del sitio, la existencia de riesgos potenciales, incompatibilidad con los planes reguladores, en muchos casos primaron otros criterios. Entre éstos se pueden mencionar la imagen de la comuna, especialmente en el caso de la comuna central y comunas de residencia de sectores de ingresos altos y medios; y el valor del suelo, especialmente en lo que se refiere a expectativas de futuras urbanizaciones comerciales y/o residenciales para sectores de ingresos altos y medios.

El componente de radicaciones del programa, que contemplaba dejar a los habitantes de los campamentos en el mismo lugar, consistió básicamente en el ordenamiento del trazado de las calles, la regularización del trazado de los sitios, el emparejamiento de las calles y aceras, la construcción en el sitio de una unidad sanitaria compuesta por un baño y un espacio para cocina, y la regularización de la situación de tenencia a través de la entrega del título de dominio.

Varias características particulares de este programa lo hacen relevante en un análisis de procesos de desalojo.

En primer lugar, se trató de un programa masivo: entre los años 1979 y 1985 afectó aproximadamente a 65.000 familias en el Área Metropolitana de Santiago. De este total, unas 35.000 familias fueron erradicadas y otras 30.000 permanecieron en sus sitios de origen.

En segundo lugar, fue manejado a nivel estatal con numerosas reparticiones de gobierno involucradas, especialmente el Municipio, y contempló diversos aspectos que fueron más allá de la solución habitacional, como por ejemplo la asesoría y capacitación de los pobladores y labores de asistencia social.

El contexto autoritario en el cual ocurrió este programa tuvo un gran peso: es difícil imaginar su repetición fuera de él, dada su magnitud y la falta de participación de los afectados. Además, anuló cualquier tipo de oposición al desalojo por parte de los pobladores.

En este proceso se dieron algunos factores importantes para la consecución de las medidas globales de desalojo. El principal de ellos fue la Ley 18.138, de junio de 1982, dictada por el gobierno militar, que facultó transitoriamente a los municipios para elaborar, desarrollar y ejecutar programas de construcción de viviendas económicas y de infraestructura sanitaria. Esta ley constituyó el soporte legal que permitió llevar a cabo el programa de erradicación y radicación de campamentos.

Otro factor de gran peso en los procesos de desalojo fue la política de desarrollo urbano que, a partir de 1979, liberó los límites urbanos y otorgó al mercado la asignación de los usos del suelo sin intervención estatal, quedando el uso del suelo definido por su mayor rentabilidad.³

Con la eliminación de las normas sobre límites urbanos se incorporaron 64.000 hectáreas nuevas a las 38.000 que en ese entonces tenía Santiago. Esto permitió a las municipalidades adquirir grandes paños de terreno a bajo costo, donde relocalizaron a los habitantes de los campamentos trasladados.

Finalmente, los dos aspectos anteriores --ley municipal y nuevo enfoque de la política urbana-- fueron complementados con reformas administrativas que permitieron la creación de nuevas comunas. Así, en mayo de 1981 se crearon 16 nuevas comunas en la Provincia de Santiago, y en 1992 la comuna central se dividió en tres comunas. El principal criterio para realizar esta subdivisión fue definir espacios territoriales homogéneos en términos de características socioeconómicas de su población. Se esperaba que esta homogeneidad permitiría una mejor focalización de los recursos destinados a programas sociales del gobierno.⁴ Sin embargo, la subdivisión comunal tuvo por efecto real la consolidación de los altos niveles de segregación urbana que tiene la ciudad de Santiago.

1.2 El proceso de erradicación de campamentos en la comuna de Santiago

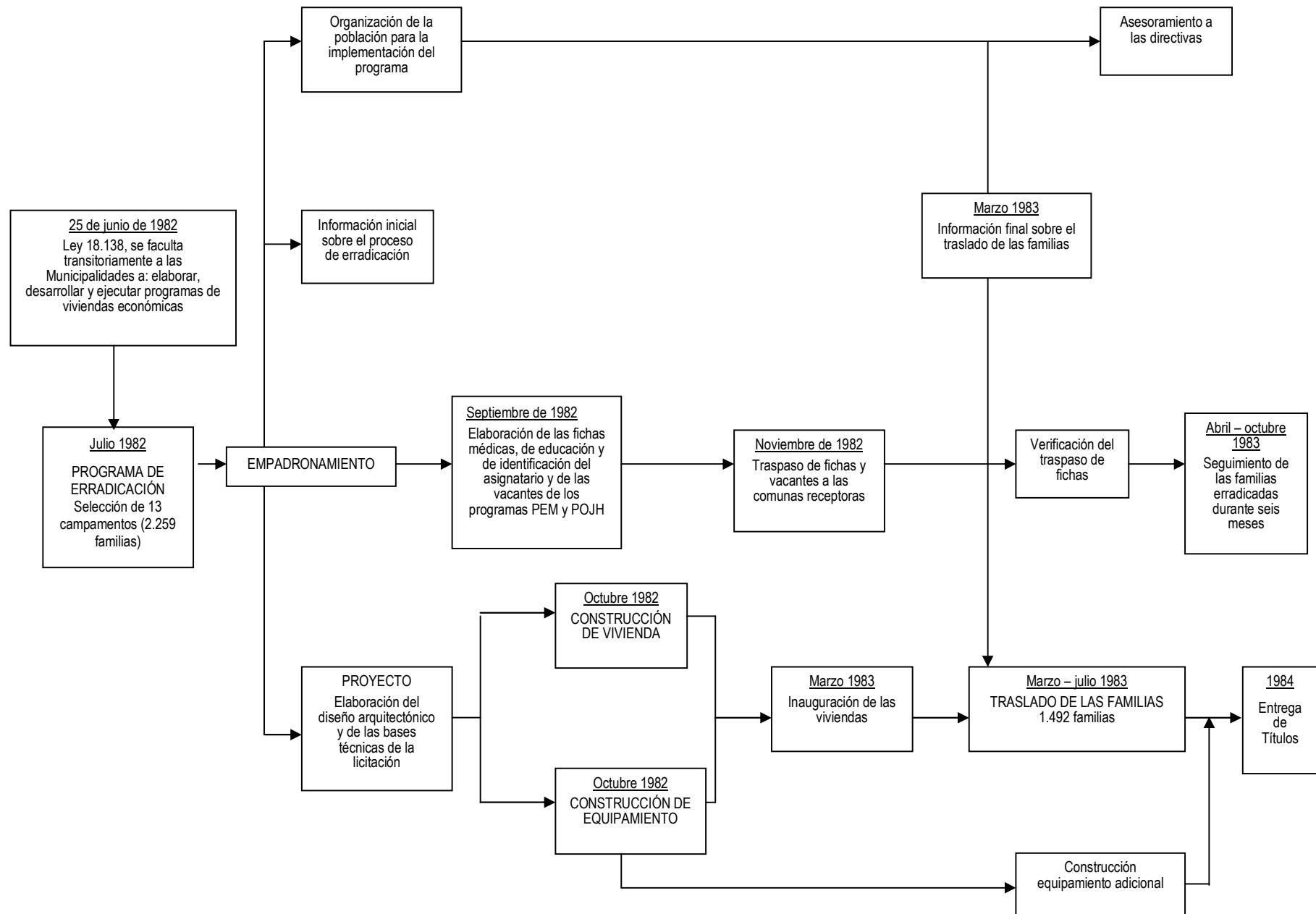
El programa de erradicación y radicación de campamentos en la comuna de Santiago se inició en junio de 1981. Como dijimos, se intervino en los 14 campamentos existentes a esa fecha en esta comuna, cuyo origen eran las tomas de terreno ocurridas entre los años 1969 y 1972.

Las actividades iniciales realizadas por el Municipio estaban orientadas a mejorar las condiciones habitacionales de los residentes de los campamentos, radicándolos en la comuna. Posteriormente, en 1982, nuevas autoridades en el nivel municipal cambiaron la orientación en la aplicación del programa hacia la erradicación de los campamentos.

A partir de esta fecha se inició el diseño del programa de erradicación, que comprendió 13 de los 14 campamentos existentes en la comuna.

El proceso de erradicación comprendió un conjunto de elementos que fueron más allá de la sola intervención en la solución habitacional. El conjunto de pasos y medidas llevados a cabo por el Municipio están graficadas en el Esquema 1, el cual fue reconstruido a partir de informes del Municipio y de entrevistas realizadas a funcionarios que participaron en este proceso.⁵

ESQUEMA 1: PROGRAMA DE ERRADICACIÓN DE CAMPAMENTOS DE LA COMUNA DE SANTIAGO



La erradicación de los campamentos que estaban localizados en las comunas centrales o de mayores recursos fue una decisión tomada a nivel del gobierno central, y llevada a cabo a través de los municipios.

Previo a la decisión de erradicar los campamentos de su comuna, la Municipalidad de Santiago tomó una serie de medidas administrativas orientadas a regularizar los campamentos, iniciar un programa de saneamiento básico y al mejoramiento habitacional. Entre estas medidas se puede señalar la aplicación de instrumentos de estratificación social de la población, y la creación, en junio de 1981, de la Unidad de Campamentos en el Departamento de Desarrollo Social.

El inicio de este programa, en el segundo semestre de 1981, fue una evaluación de la situación física de los campamentos existentes en la comuna y un subprograma de capacitación --a cargo de la Secretaría Nacional de la Mujer-- en los siguientes temas: actualidad nacional, relaciones humanas, educación al consumidor, historia de Chile, decoración y ornato de viviendas básicas, y creación de huertos domésticos.

En junio de 1982, una vez vigente la Ley 18.138 ya mencionada,⁶ se tomó la decisión de erradicar 13 de los 14 campamentos en los cuales el Municipio había iniciado su Programa de Mejoramiento Básico. Sólo se radicó el campamento Patricio Mekis. Lo anterior, a pesar de que se podía radicar al menos cuatro campamentos que se encontraban localizados en terrenos del Servicio de Vivienda y Urbanismo (Serviu) del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Minvu), y erradicar sólo los campamentos que estaban localizados en terrenos de particulares o en aquellos que comprometían el desarrollo comunal.

El primer paso en este proceso fue un empadronamiento de las personas que residían en estos campamentos. La Secretaría Nacional de la Mujer se encargó, además, de visitar cada uno de los hogares de las familias por erradicar, con el fin de dar capacitación individual a cada grupo familiar. Así, durante 1982 se capacitó a las familias en el "buen uso de las viviendas definitivas, ornato, aseo, aprovechamiento del espacio interior, aprovechamiento racional del sitio, como también relaciones entre el grupo".

La reacción de las familias a la propuesta de ser erradicadas fue negativa. Los principales problemas que consideraban era la lejanía (respecto al centro) de los lugares a los cuales serían trasladados, y la posibilidad de perder diversos subsidios que recibían de la Municipalidad de Santiago. Frente a esta reacción, el Municipio de Santiago se comprometió a traspasar a las municipalidades receptoras los subsidios a planes de empleo, trasladar las matrículas escolares de los niños, las fichas médicas --para lo cual realizó las acciones y coordinación correspondiente-- y hacer otros aportes sociales a las comunas de destino.

Conjuntamente con las medidas administrativas y la selección de los beneficiarios, se realizó una intensa labor de difusión del Programa a través de charlas dictadas en cada campamento para dar a conocer los diferentes subsidios y beneficios asistenciales.

Entre junio y agosto de 1982, la Unidad de Campamentos organizó la ubicación de las familias, distribuyéndolas en cada una de las dos comunas receptoras, por población y por villas. El principal criterio utilizado para esta asignación fue la similitud del perfil social de los futuros erradicados.

En junio-julio de 1982 la Dirección de Obras de la Municipalidad de Santiago elaboró las bases de la licitación para la construcción de las viviendas para los erradicados. Las bases consideraban la licitación en conjunto del terreno y de la construcción de las viviendas. El llamado a licitación se realizó en julio de 1982, y en septiembre de 1982 se adjudicaron 258 viviendas para ser construidas en San Bernardo, y 1.500 en la comuna de La Granja.

En septiembre de 1982, la Unidad de Campamentos asignó las viviendas; se exigió a cada uno de los beneficiarios una declaración jurada respecto a no ser propietarios de ningún bien raíz y aceptar el Programa de Erradicación ofrecido por la Municipalidad de Santiago.

El Municipio de Santiago compró el fundo El Castillo --uno de los mejores terrenos agrícolas de Santiago--, localizado en la comuna de La Granja, al sur del Área Metropolitana de Santiago, para

instalar los nuevos asentamientos. La construcción de las viviendas se inició en octubre de 1982, fueron inauguradas en marzo de 1983, y terminadas en abril de 1983.⁷

A fines de 1982, la Municipalidad de Santiago realizó el estudio de las necesidades de equipamiento comunitario, elaboró las bases para su licitación, llamó y adjudicó la propuesta, construyéndose este equipamiento a inicios de 1983.

En 1983 se firmó un convenio entre las Municipalidades de Santiago y de La Granja, por el cual la primera construyó centros educacionales y recreacionales, arborizó calles y pasajes, y compartió el financiamiento de la pavimentación del eje principal de acceso.

Durante el período de la construcción de las viviendas, julio de 1982 a marzo de 1983, la Municipalidad de Santiago realizó los estudios correspondientes a los títulos de dominio y a la cobranza de los préstamos. Esta última se inició a partir de diciembre de 1982.

Organización del traslado: reuniones informativas⁸

Previo al traslado de las familias, se efectuaron reuniones informativas con todo el personal del Área Social del Municipio que participaría en el proceso, las cuales tenían por objetivo planificar cada una de sus etapas.

El Departamento de Desarrollo Social de la Municipalidad estableció un plan de traslado de familias por campamentos, indicando lugar, fecha, horario, sistema de carga de mediaguas y enseres, fijación de turnos del personal que intervendría y sistema de traslado de convoyes de camiones.

Operación de erradicación: equipos que intervinieron

La operación de erradicación contó con los siguientes equipos de personas y maquinarias:

- Personal para ayuda de desarme y carga. Ayuda a personas no capacitadas.
- Personal de vigilancia.
- Personal para labores de apoyo.
- Movilización (buses). Traslado de niños, mujeres y ancianos.
- Camiones de carga. Para el traslado de grupos familiares, así como enseres de casa, materiales de construcción, etc.
- Camiones aljibes.
- Maquinarias (motoniveladora buldozer, cargador frontal, camiones tolva, equipos portátiles de iluminación). Despeje y emparejamiento de terrenos, carga de desperdicios, retiro de escombros.
- Equipo de altavoces.
- Equipo de radiocomunicaciones.
- Atención de primeros auxilios.
- Servicio de alimentación. Alimentación de equipos de colaboración y niños entre 1 y 12 años de las familias erradicadas.
- Tratamiento y control sanitario. Tratamiento de focos infecciosos, control de animales domésticos, desinfección de enseres previo al traslado, tratamiento sanitario de los vehículos de transporte.
- Servicios de urgencia. Servicios de emergencia de luz, agua y bomberos.

Organismos que participaron en la erradicación

- Carabineros de Chile
- Ejército de Chile
- CEMA (Centro de Madres)
- Secretaría Nacional de la Mujer
- Secretaría Nacional de la Juventud
- Municipalidad de Santiago
- Cruz Roja

- Defensa Civil
- Ejército de Salvación
- Chilectra S.A. (una empresa de servicios eléctricos)
- Empresa Metropolitana de Obras Sanitarias
- Comandancia del Cuerpo de Bomberos

Traslado de las familias

El traslado de los erradicados se efectuó entre marzo y julio de 1983, antes de la fecha prevista, debido a las fuertes lluvias que se produjeron en ese período. La Municipalidad de Santiago trasladó a 1.492 familias de su comuna, financiando 1.500 viviendas. Las familias trasladadas a la comuna de La Granja fueron ubicadas en las villas de la población Santiago de Nueva Extremadura indicadas en el Cuadro 1.

Cuadro 1. Villas de la población Santiago de Nueva Extremadura

| Nombre de la villa | Nº de familias | Campamento de procedencia |
|----------------------|----------------|--|
| Villa La Ciudad | 260 | Nueva Independencia |
| Villa El Cabildo | 346 | General Bonilla General Amengual Lo Valledor Norte |
| Villa Las Iglesias | 295 | Aeropuerto Cerrillos Nueva Lo Valledor |
| Villa Los Fundadores | 294 | Lautaro San Juan Lo Ruiz Justicia |
| Villa Los Caciques | 297 | Santiago Norte |
| Total | 1.492 | |

Al momento del traslado, los organizadores entregaron a cada jefe de familia desalojado una ficha de identificación, donde se señalaba el nombre del asignatario, el domicilio que tenía en el campamento y la dirección de su nueva vivienda en la comuna de destino. Tenía por objeto coordinar su traslado por el medio de transporte que la Municipalidad le asignó.

Luego del traslado, la Municipalidad de Santiago realizó durante seis meses (abril-octubre 1983) un seguimiento social a las familias erradicadas, que implicó:

- Detección de desperfectos en las viviendas nuevas.
- Atención social a los pobladores.
- Verificación del traspaso de las fichas de estratificación social y beneficios de salud, educación y trabajo.
- Propuesta y confirmación de las directivas de pobladores.
- Asesoramiento a directivas.
- Operativo de salud.
- Capacitación familiar y formación de huertos familiares.

En cuanto al proceso de cobranza de las cuotas del crédito a la vivienda, éste estuvo en un inicio a cargo de la Municipalidad de Santiago. Con la instalación, sin embargo, surgieron innumerables problemas para el cobro --morosidad, baja recaudación, asaltos a los cobradores--, lo que llevó a la Municipalidad de La Pintana (creada en 1981 como producto de una división territorial de la Municipalidad de La Granja) a solicitar el traspaso de la carpeta de cobranza.

La Pintana recibió la carpeta y acordó con la población que toda la recaudación sería destinada a obras comunales. Ello significó mejorar la cobranza en un 90%.

El proceso de titulación fue asumido por la Municipalidad de La Pintana. Con esta actividad terminó el proceso de erradicación.

1.3 El impacto de la erradicación en las familias después de diez años

La encuesta y los casos estudiados

Para conocer el impacto de las erradicaciones sobre las familias afectadas, en 1991-2 se aplicó una encuesta a familias erradicadas del centro de Santiago entre los años 1983 y 1985. Las preguntas estaban destinadas a recoger la opinión y conocer la percepción de los erradicados en distintas dimensiones --tales como trabajo, localización, vivienda, vecindario, servicios e infraestructura, e integración--, después de diez años de haberse iniciado el proceso de erradicación.

La encuesta se aplicó en tres lugares. En dos asentamientos de erradicados: a 152 familias de las 1.500 erradicadas a la comuna de La Pintana, y a 102 de las 250 familias trasladadas a la comuna de San Bernardo; y en el único asentamiento de radicados, donde se entrevistó a 80 de las 144 familias que permanecieron en la comuna.⁹

La Pintana

La comuna de La Pintana --creada en 1981 a partir de la división de la comuna de La Granja, según ya se señaló-- comenzó su funcionamiento como tal en 1984. La Granja fue una de las comunas receptoras de población erradicada del Área Metropolitana, y recibió la mayoría de las familias provenientes de la comuna de Santiago. Luego de producida la división distrital, gran parte de la población trasladada a este sector quedó dentro de la nueva comuna La Pintana, y fuera de lo que en ese tiempo era área urbanizada de la comuna.

A raíz del proceso de erradicación a La Pintana, la población de esta comuna aumentó de 78.312 habitantes en 1982, a 148.710 en 1984. La Pintana, luego de concretados los programas de erradicación, fue clasificada como la comuna más pobre del Área Metropolitana (Secretaría Comunal de Planificación, SECPLAC, 1984). Presentaba además un déficit considerable de servicios de atención a la comunidad en distintas áreas (salud, educación, comunicaciones, seguridad, recreación, etc.).

A nivel de gestión local, sólo después de seis años el nuevo Municipio pudo considerar que cumplía con la dotación de equipamiento básico.

Por otra parte, a las carencias materiales de la comuna se sumó la sensación de desarraigo manifestada por las familias erradicadas. Esto hizo que la Municipalidad se abocara a implementar un conjunto de medidas que, en su opinión, podían contribuir a la construcción de una identidad comunal. Entre ellas, apoyo a actividades sociales, deportivas, etc.

San Bernardo

San Bernardo, por su parte, es una comuna antigua, que ya en el momento de las erradicaciones constituía un área urbana consolidada. Por lo tanto, las familias ahí erradicadas contaron desde un inicio con una buena dotación de servicios. Por otra parte, esta comuna, al contrario de La Pintana, recibió un bajo porcentaje de familias erradicadas del Área Metropolitana, lo que facilitó el proceso de arraigo de las familias.

Balance global de los encuestados

En los resultados de la encuesta expuestos a continuación es necesario no perder de vista que las respuestas presentan diferencias importantes según la comuna de destino del grupo encuestado; es decir, entre las familias erradicadas a la comuna de La Pintana, las erradicadas a la comuna de San Bernardo, y las que pudieron permanecer en el centro (Villa Patricio Mekis).

En términos generales, la tendencia es que las respuestas que reflejan una valoración más negativa de los distintos aspectos abordados, correspondan a la muestra de erradicados a La Pintana. Y ello aunque la solución habitacional para este caso fue similar a la de San Bernardo: viviendas pequeñas (18m²), con

baño, cocina, estar y un dormitorio, en un sitio urbanizado de 120m². Esto nos lleva a plantear el aparentemente mayor peso de los factores ligados a la localización en relación a las ventajas de la solución habitacional, cuando se trata de medir niveles de satisfacción.

Cuadro 2. Y en resumen, ¿Ud. considera que salió ganando o perdiendo con la erradicación / radicación?

| | Villa P. Mekis % | San Bernardo % | La Pintana % |
|---------------|---------------------|-------------------|-----------------|
| Sólo ganó | 77.6 | 32.2 | 10.5 |
| Ganó y perdió | 16.4 | 52.2 | 52.6 |
| Sólo perdió | 3.0 | 12.2 | 36.0 |
| NS/NR | 3.0 | 3.4 | 0.9 |

Nota: Cuadro construido a partir de lo que los encuestados opinaron que habían ganado o perdido con el traslado.

El Cuadro 2 destaca inmediatamente, y en primer lugar, la distancia existente en cuanto a percepción de ventajas entre aquellos que no fueron erradicados (Villa Mekis), y los erradicados: mientras una amplia mayoría de los que permanecieron en el centro siente que sólo ganó, porcentajes notoriamente más bajos de los erradicados a comunas alejadas del centro tienen esa evaluación positiva.

En segundo lugar, el cuadro señala una diferencia no tan radical, pero también significativa, entre dos grupos de erradicados: la proporción de aquellos que fueron trasladados a una comuna consolidada (San Bernardo) y consideran que sólo ganaron, *triplica* las respuestas en el mismo sentido de los instalados en una comuna periférica pobre con muy bajos niveles de consolidación (La Pintana). A su vez, las respuestas de los erradicados a La Pintana que señalan sólo haber perdido, triplican el número de respuestas en este sentido dadas por los habitantes de San Bernardo.

Al preguntar a los encuestados de La Pintana qué consideraban que ganaron con la erradicación, menos de la mitad (43%) indica haber ganado una vivienda en propiedad y un muy bajo porcentaje (11%) declara alguna mejoría a nivel de calidad de vida; el resto (37%) declaró no haber ganado nada.¹⁰ En el caso de San Bernardo, las respuestas se concentran en mayor medida en la vivienda como principal factor de ganancia (66%), y un porcentaje menor que en La Pintana (16%) señaló no haber ganado nada.

En La Pintana señalan en proporciones similares (aprox. 20% para cada uno) como factores de pérdida los relacionados con trabajo, centralidad, relaciones sociales y calidad de vida. En San Bernardo se señalan los mismos factores de pérdida, pero con una mayor concentración de respuestas (29%) en aspectos relacionados con la localización central,¹¹ y un muy bajo número de respuestas (6%) que señalan pérdida en cuanto a calidad de vida. A su vez, en San Bernardo un tercio (36%) manifestó no haber perdido nada, mientras sólo un décimo de los entrevistados en La Pintana tuvo esta opinión.

El grupo de radicados en Villa Mekis obtuvo la mejoría de sus viviendas, y permaneció en el centro. A los dos grupos de erradicados, por su parte, se les entregó una solución similar: una vivienda pequeña pero con posibilidades de ampliación, y con la dotación de servicios básicos (agua potable, alcantarillado, electricidad). Desde este punto de vista, los tres grupos mejoraron su situación habitacional, y el punto de partida de los dos grupos de erradicados fue el mismo.

El nivel de satisfacción de cada uno de esos tres grupos tras el tiempo transcurrido desde el traslado, presenta, sin embargo, diferencias destacables.

Obviamente, de acuerdo al Cuadro 2 y a otras respuestas de la encuesta analizadas en los párrafos anteriores, el grupo que permaneció en el centro, con sus viviendas mejoradas (Villa P. Mekis), es el que se demuestra más altamente satisfecho.

Los dos grupos de erradicados, por su parte, recibieron similar solución habitacional, pero una localización que presentaba y presenta características muy distintas, según se señaló anteriormente. Como respondiendo a esta diferencia, presentan notorias desigualdades en los niveles de satisfacción.

Aislamiento e integración

Asumiendo que la situación habitacional no es el factor más importante en la satisfacción de los encuestados, surge entonces como factor determinante la variable *localización*. Esta variable, aparentemente, no está vinculada tanto a la distancia física --la distancia entre San Bernardo y La Pintana al centro de Santiago es similar--, como al acceso a servicios, fuentes laborales y redes sociales estructuradas. Es lo que muestra el Cuadro 3, donde se construye la imagen que el poblador tiene de su traslado y lugar de destino.

Cuadro 3. Y, en general, con el traslado a este lugar, Ud. siente que:

| | San Bernardo % | La Pintana % |
|--|-------------------|-----------------|
| Los aislaron del resto de la ciudad | 34.4 | 79.8 |
| Los trajeron lejos pero acá tiene todo a mano | 31.1 | 7.0 |
| Este lugar es perfectamente parte de la ciudad | 34.4 | 13.2 |

Así, a pesar de una similar distancia entre los dos asentamientos y el centro de Santiago, la percepción de que el traslado significó un aislamiento del resto de la ciudad es notoriamente superior en La Pintana. Y en contraste con la situación de los erradicados, en Villa Mekis el 94% de los residentes encuestados declaró sentirse realmente integrado a la ciudad.

La vivienda y otros servicios

Las respuestas anteriores constituyen un balance final de la población de menores ingresos respecto a las alternativas de radicación en la misma localidad vs. erradicación a otra.

La encuesta, a través de múltiples otras preguntas, analiza y discrimina distintos elementos que podrían explicar este balance global. El primero de ellos se refiere al grado de satisfacción con la solución habitacional entregada, la adecuación posterior de la vivienda a las necesidades de la familia y los proyectos de seguir mejorándola y adecuándola.

Cuadro 4. ¿Ud considera que esta vivienda es mejor, igual o peor que la que tenía antes?

| | San Bernardo % | La Pintana % | Flacso 87 – La Pintana % |
|----------------|-------------------|-----------------|-----------------------------|
| Mejor | 78.9 | 69.3 | 60.7 |
| Peor | 15.6 | 17.5 | 28.2 |
| Igual | 5.6 | 13.2 | 10.3 |
| Otra respuesta | 0.9 | | |

Los encuestados manifestaron un alto grado de satisfacción respecto a la solución habitacional, e incluso mejor que la expresada hace cinco años atrás en la encuesta de Flacso.¹² Por otra parte, al preguntar a los encuestados de San Bernardo y La Pintana si habían hecho arreglos a su vivienda, en su mayoría respondieron afirmativamente (94 y 89% respectivamente), y aproximadamente el 60% en ambos casos piensa seguir haciéndolo.

Siendo la vivienda básica una vivienda completa, el mejoramiento mencionado se refiere a ampliaciones en material liviano --fundamentalmente para uso de dormitorios--, rejas de protección, divisiones interiores, terminaciones, adecuación de espacios exteriores.

Los servicios

Complementando la evaluación de los encuestados en relación con la vivienda, se indagó respecto de otros indicadores de satisfacción/insatisfacción asociados al anterior. Entre ellos, el acceso a servicios

como educación y salud; facilidades en cuanto a transporte, comercio; dotación de infraestructura y servicios básicos, como agua potable, alumbrado público, pavimentación, recolección de basura; otros servicios tales como cartero, teléfono y protección policial.

Frente a las variables mencionadas, la encuesta registró la evaluación del encuestado en el momento de su llegada, en una escala de Bueno, Regular, Malo. Y si en el momento actual, cada servicio Ha Mejorado, Se Mantiene Igual, Ha Empeorado. Con estos dos conjuntos de respuestas se construyeron los Cuadros 5a a 5d.¹³

Con respecto al análisis de la evolución de los servicios, cabe reiterar que ambos grupos de erradicados tienen la misma localidad de origen (la comuna de Santiago). Esta comuna ofrecía a las familias una dotación de equipamiento y servicios (especialmente en educación, salud, comercio y transporte) superior al promedio de las comunas del Área Metropolitana de Santiago, y muy por sobre las comunas de destino de los programas de erradicación. Este mismo origen territorial marca un referente común para ambos grupos de encuestados, y controla los sesgos sobre la percepción que surgen de distintas historias previas. En este sentido, las diferencias o similitudes entre San Bernardo y La Pintana responden objetivamente al balance que hacen los encuestados sobre el nivel de dotación de servicios y su evolución en el lugar de destino.

Cuadro 5a. Opinión de los encuestados sobre la evolución (satisfactoria o insatisfactoria) de los siguientes servicios, desde que llegaron hasta hoy

| | San Bernardo % | La Pintana % |
|------------------|-------------------|-----------------|
| EDUCACIÓN | | |
| Satisfactoria | 57.8 | 58.8 |
| Insatisfactoria | 15.6 | 25.5 |
| NS/NR | 26.7 | 15.8 |
| SALUD | | |
| Satisfactoria | 42.2 | 44.8 |
| Insatisfactoria | 38.8 | 40.3 |
| NS/NR | 18.9 | 14.9 |

En relación con educación y salud, no hay una tendencia clara de una mayoría que perciba una evolución satisfactoria (mejoría), como es el caso de los otros servicios que se analizan a continuación. Sin embargo, hay que destacar que la encuesta sí registró un porcentaje no despreciable de opiniones (entre 30 y 40%) respecto a que los servicios eran "malos" o "regulares", y "han mejorado".

Es necesario relativizar la insatisfacción respecto a los servicios de educación y salud, y no atribuirla directamente a la situación de erradicación, dado que en general en Chile existe descontento entre los sectores populares respecto a ellos, especialmente en lo se refiere a salud.

Cuadro 5b. Opinión de los encuestados sobre la evolución (satisfactoria o insatisfactoria) de los siguientes servicios, desde que llegaron hasta hoy

| | San Bernardo % | La Pintana % |
|-------------------|-------------------|-----------------|
| COMERCIO | | |
| Satisfactoria | 83.3 | 73.7 |
| Insatisfactoria | 16.6 | 25.4 |
| NS/NR | 0.0 | 0.9 |
| TRANSPORTE | | |
| Satisfactoria | 86.7 | 77.2 |
| Insatisfactoria | 12.2 | 22.7 |
| NS/NR | 1.1 | 0.0 |

Con respecto al comercio y transporte, también la opinión sobre su evolución satisfactoria se refiere a una notoria mejoría, desde un nivel inicial regular y malo. Una proporción importante de los encuestados (más de 60%) de ambos grupos los calificó de malos o regulares al momento de su llegada.

En lo que se refiere a los servicios de agua potable, pavimentación, alumbrado público y recolección de basura que se examinan en el cuadro siguiente, en términos generales podemos decir que la situación inicial tanto para agua potable como para alumbrado público fue satisfactoria para una mayoría. En el servicio de recolección de basura y en pavimentación, en La Pintana la situación inicial no fue satisfactoria para muchos, pero evolucionó a niveles mayores de satisfacción. Sólo en pavimentación, los encuestados de San Bernardo califican la situación inicial como deficitaria, y consideran que se mantiene igual. No hay ninguna respuesta con respecto a estos cuatro servicios, y en ninguno de los dos asentamientos, en que los encuestados opinen que haya habido deterioro desde una situación inicial satisfactoria.

Cuadro 5c. Opinión de los encuestados sobre la evolución (satisfactoria o insatisfactoria) de los siguientes servicios, desde que llegaron hasta hoy

| | San Bernardo % | La Pintana % |
|------------------------------|-------------------|-----------------|
| AGUA POTABLE | | |
| Satisfactoria | 93.3 | 93.0 |
| Insatisfactoria | 5.5 | 6.2 |
| NS/NR | 1.1 | 0.9 |
| PAVIMENTACIÓN | | |
| Satisfactoria | 11.1 | 68.4 |
| Insatisfactoria | 87.8 | 30.7 |
| NS/NR | 1.1 | 0.9 |
| ALUMBRADO PÚBLICO | | |
| Satisfactoria | 86.8 | 84.4 |
| Insatisfactoria | 12.3 | 15.5 |
| NS/NR | 0.9 | 0.6 |
| RECOLECCIÓN DE BASURA | | |
| Satisfactoria | 98.9 | 93.0 |
| Insatisfactoria | 0.0 | 6.1 |
| NS/NR | 0.9 | 1.1 |

En el caso del agua potable, la opinión positiva inicial --y mantenida a lo largo del tiempo-- se relaciona directamente con el hecho de que el programa entregó viviendas con una completa dotación de servicios básicos a nivel doméstico.

En los aspectos analizados en el Cuadro 5d, encontramos una amplia mayoría que opina que el servicio de teléfonos era inicialmente deficitario, y que ha evolucionado positivamente. En relación al servicio de cartero, los erradicados de San Bernardo opinan en su mayoría que el servicio era satisfactorio inicialmente, y se mantiene igual; para los de La Pintana, en cambio, ha mejorado en relación a una situación inicial deficitaria. Con respecto a la protección policial, si bien para La Pintana es un servicio que ha mejorado, para muchos de los encuestados de San Bernardo era deficitario, y sigue igual.

Cuadro 5d. Opinión de los encuestados sobre la evolución (satisfactoria o insatisfactoria) de los siguientes servicios, desde que llegaron hasta hoy

| | San Bernardo % | La Pintana % |
|----------------------------|-------------------|-----------------|
| CARTERO | | |
| Satisfactoria | 81.1 | 79.0 |
| Insatisfactoria | 10.0 | 12.3 |
| NS/NR | 8.9 | 8.89 |
| TELÉFONO | | |
| Satisfactoria | 86.7 | 91.2 |
| Insatisfactoria | 13.3 | 6.1 |
| NS/NR | 0.0 | 2.6 |
| PROTECCIÓN POLICIAL | | |
| Satisfactoria | 31.1 | 62.3 |
| Insatisfactoria | 58.9 | 34.2 |
| NS/NR | 10.0 | 3.5 |

En resumen, sólo encontramos niveles de insatisfacción en proporciones que superen al 50% de los encuestados en el ámbito de la salud (en ambos casos), y un gran porcentaje de insatisfacción respecto a pavimentación y protección policial (sólo en San Bernardo). Y existen altos niveles de satisfacción (sobre 70% en los dos asentamientos) en lo que se refiere a comercio, transporte, cartero, alumbrado público, agua potable, basura y teléfono.¹⁴

Situación laboral

En relación con la situación laboral, conviene destacar que, según los resultados de la encuesta, 57% de los radicados en La Pintana y 40% de los de San Bernardo afirman que ella era buena o muy buena antes del traslado o radicación, mientras sólo 18% de los residentes encuestados en Villa Mekis tiene actualmente esa percepción. Por otra parte, 35% respondió haber perdido su trabajo *a raíz del traslado* a La Pintana, y 18% al ser llevado a San Bernardo, y en ambos casos en general aducen la distancia como causal. A la vez, en relación a una percepción de su situación laboral futura, 57% de los radicados en Villa Mekis piensa que ella tiende a mejorar, frente a un 41% de San Bernardo y 33% de La Pintana que tienen tales expectativas.

Cuadro 6. Opinión de los encuestados sobre la evolución (satisfactoria o insatisfactoria) de su situación laboral, desde que llegaron hasta hoy

| | San Bernardo % | La Pintana % |
|--------------------------|-------------------|-----------------|
| SITUACIÓN LABORAL | | |
| Satisfactoria | 31.1 | 26.3 |
| Insatisfactoria | 66.6 | 72.0 |
| NS/NR | 2.2 | 1.8 |

Es interesante mirar las cifras referentes a situación laboral en el contexto de las tasas de desempleo de la Región Metropolitana y de las comunas en cuestión. La encuesta de Caracterización Socio Económica (CASEN) de 1990 indicaba una tasa de desempleo de 8.1% para la Región Metropolitana, de 5.6% para la comuna de Santiago, de 13.3% para San Bernardo, y 14.9% para La Pintana. Así, el impacto de estar viviendo en comunas con altas tasas de desempleo hace percibir la situación laboral anterior como mejor (cuando realmente el desempleo en Chile llegó a superar el 30%), y en el presente, cuando las tasas de desempleo nacionales han bajado considerablemente, las expectativas de situación laboral de los erradicados son bastante más bajas que las de los que permanecieron en la comuna central.

La relación entre el balance global de los encuestados y la evaluación de la vivienda, servicios y situación laboral

Si, a excepción de la situación laboral, los encuestados evalúan positivamente una gran gama de aspectos relacionados con la vivienda y servicios básicos, ¿con qué se relaciona la insatisfacción que muestran en un balance final los erradicados?

Encontramos, además de la situación laboral, tres factores que tienen una evaluación francamente negativa: integración a la ciudad, limpieza del barrio y ambiente.

Con respecto al aspecto de *integración*, la percepción mayoritaria de los encuestados de La Pintana (casi 80%, Cuadro 3) es el aislamiento. Tal percepción, sin embargo, parece contradictoria con el alto grado de satisfacción que muestran en aspectos que --en una primera aproximación-- podrían ser considerados como relacionados directamente con la integración al resto de la ciudad: transportes, cartero, teléfono. Por otra parte, la sensación de aislamiento tampoco puede ser relacionada con una percepción de carencia en la dotación de servicios como educación, comercio, salud, que también reciben una evaluación superior a la del balance final.

Si la sensación de aislamiento en La Pintana no aparece directamente vinculada a la dotación de servicios e infraestructura, la encuesta sí muestra carencias de los erradicados controladas con respecto a la red de relaciones de amistad y familiares.

Así, los que afirman no tener amigos en el barrio, o cuando los tienen no visitarse con ellos, alcanzan a 72%. Los que manifiestan no tener familiares en el lugar, o no visitarse con ellos cuando los tienen, llegan a 54%.

Respecto a amigos en otras partes de Santiago, un 75% de los encuestados de La Pintana manifiesta que ellos no lo visitan y un 51% declara no visitar a sus amigos. En cuanto a los familiares residentes en otras partes de Santiago, un 40% dice no visitarlos, y un 55% no recibir visitas de ellos.

Finalmente, el 60% de los encuestados opina que los vecinos no se ayudan entre sí, y un 54% dice no acudir a gente del lugar en caso de urgencia.

Otro aspecto en que los encuestados de La Pintana manifestaron un grado de insatisfacción alto se refiere a lo que la encuesta llamó *limpieza* del barrio. Sólo 25% piensa que es un barrio limpio. En este aspecto se repite el mismo esquema que en el caso de la integración: la escasa satisfacción respecto a la limpieza se contradice con la alta satisfacción (93%) respecto al servicio de recolección de basura. La opinión respecto a la suciedad del asentamiento, otra vez apareció en diversas preguntas de la encuesta directamente relacionada con características atribuidas a los vecinos, en este caso, su "flojera y despreocupación".

Otro aspecto que en diversas respuestas de la encuesta apareció con un peso negativo mayor que el balance global de los residentes de La Pintana, fue lo que los mismos encuestados denominaron *mal ambiente* --refiriéndose a delincuencia, drogadicción, alcoholismo, prostitución, conflictos con los vecinos--, lo que también en algunos casos denominan como "mal barrio". Este factor sí puede relacionarse, sobre todo en el caso de San Bernardo, con la percepción de deficiencias en la evolución del servicio de protección policial. En el caso de La Pintana, donde la protección policial es mejor evaluada, la percepción de "mal ambiente" puede relacionarse con la imagen que en general proyecta esta comuna, como un lugar de concentración de población de extrema pobreza, formada a partir de grupos marginales sin una historia común que fueron trasladados de distintos lugares de la ciudad. Es lo que la misma gente ha expresado en entrevistas diciendo: "Nos vinieron a *botar* a este lugar".¹⁵

Niveles de acostumbramiento

En forma coherente con el balance global, los erradicados a La Pintana afirman en un porcentaje bastante superior a los de San Bernardo que, después de diez años, "todavía no se han acostumbrado"; un porcentaje muy bajo dice que le fue fácil hacerlo.

Cuadro 7. Cuando la gente se cambia de casa o de comuna, a veces se acostumbra fácilmente, otras le cuesta y a veces no logra acostumbrarse. En su caso Ud. diría que:

| | San Bernardo % | La Pintana % |
|-----------------------------------|-------------------|-----------------|
| Le fue fácil acostumbrarse | 31.1 | 14.0 |
| Le costó pero logró acostumbrarse | 37.8 | 32.5 |
| Todavía no se ha acostumbrado | 31.1 | 53.5 |

La principal dificultad identificada por los encuestados de La Pintana fue el "mal ambiente" (48%), aspecto que ya había sido destacado como un elemento de insatisfacción; la dificultad mencionada en segundo lugar fue la distancia y locomoción (22%). Los de San Bernardo, en cambio, definen mayoritariamente (48%) la distancia y locomoción como la principal dificultad para acostumbrarse.

En relación a lo anterior, conviene destacar que lo que los encuestados identifican como mal ambiente tiene un peso mayor que la distancia y locomoción en los niveles de insatisfacción, ya que los habitantes de San Bernardo, a pesar de identificar esta variable como principal problema, en su balance global muestran altos niveles de satisfacción.

Deseos de permanecer o cambiarse del lugar

Otra cara de la insatisfacción y el bajo nivel de acostumbramiento en La Pintana es el deseo mayoritario de los encuestados de salir del lugar. En la misma proporción que en San Bernardo declaran no haber pensado cambiarse (70%), en La Pintana manifiestan haberlo hecho.

Cuadro 8. Ustedes, ¿han pensado cambiarse? ¿Y adónde?

| | Villa P. Mekis % | San Bernardo % | La Pintana % |
|-----------------------------|---------------------|-------------------|-----------------|
| Sí, a la comuna de Santiago | 4.5 | 11.1 | 31.6 |
| Sí, a otra comuna | 26.8 | 14.4 | 36.9 |
| Sí, dentro de la comuna | 4.4 | 0.9 | |
| No | 68.7 | 70.0 | 30.7 |

La principal razón identificada en este último caso fue el "mal ambiente", relacionado directamente con los niveles de delincuencia (dieron esta causal 68% de los que respondieron sí haber pensado cambiarse). En un porcentaje bastante inferior identificaron problemas relacionados con la fuente laboral y la distancia como motivo del posible cambio.

Un hecho que refuerza este sentimiento de transitoriedad y poco arraigo en los erradicados a La Pintana, es que sienten que alrededor de ellos sus vecinos se están yendo. Así, si casi todos los encuestados dicen conocer familias que han abandonado el lugar, la mayoría (80%) afirma además que conoce a "muchas" que lo han hecho. En su interpretación, parecen proyectar su propio descontento con el ambiente como razón del traslado de otras familias.

Esta percepción de desplazamiento y permanente cambio alrededor de ellos no es un sentimiento al que los residentes en La Pintana hayan llegado tras diez años de su traslado. Ya en 1987, a dos años de la

instalación, en una encuesta de Flacso,¹⁶ 88% de los encuestados respondía a la misma pregunta en el mismo sentido: conocían a muchas familias que se habían ido del lugar.

La vivienda en propiedad como satisfactor

Como destacamos anteriormente, en ambos casos, San Bernardo y La Pintana, la mayoría declaró que la vivienda actual era mejor que la que tenía antes. La mayoría también ha hecho arreglos en su vivienda, y un alto porcentaje piensa seguir haciéndolos. En ambos casos, además, lo que señalaban como principal ganancia en el traslado era una vivienda en propiedad. En San Bernardo, lo anterior se refleja en un nítido deseo de permanencia de los encuestados en el lugar. Sin embargo, el Cuadro 9 muestra en qué medida para los erradicados a La Pintana la propiedad de la vivienda no logra anular el peso negativo de los factores de insatisfacción: la mitad manifiesta que elegiría irse a un lugar más central, aun pagando arriendo. Y de esa mitad, un 15% manifiesta que lo haría a pesar de que le fue fácil acostumbrarse, o ya lo logró.

Cuadro 9. Si Ud. pudiera elegir entre quedarse en esta comuna, ya que tiene casa propia, o irse a un lugar más central, aunque fuera pagando arriendo, ¿qué haría?

| | San Bernardo % | La Pintana % |
|-------------|-------------------|-----------------|
| Me quedaría | 90.0 | 49.1 |
| Me iría | 10.0 | 50.0 |
| NS/NR | | 0.9 |

Por otra parte, de los que se quedarían en La Pintana, 18% todavía no se acostumbra, pero, ante la alternativa de tener que arrendar, se quedaría, por las ventajas que representa la casa en propiedad (preferencia de vivienda por sobre localización). En el caso de San Bernardo, del 90% que opta por quedarse, un 25% dice que todavía no se ha acostumbrado, reforzándose así el argumento de la importancia de la vivienda en propiedad por sobre la localización para estos.

Finalmente, a pesar del fuerte deseo de cambiarse, la gran mayoría de los que lo han pensado declara no haber realizado ninguna gestión tendiente a materializar el cambio. Dos factores pueden incidir en esto: la legislación correspondiente impide a los beneficiarios de un programa de vivienda social arrendar o vender su vivienda por un plazo determinado de años; por otra parte, el mercado de vivienda en arriendo para los sectores de escasos recursos es muy reducido en sectores con mayores ventajas comparativas.

Opción de asignación de recursos a solución de problemas

Una manera a través de la cual la encuesta buscó verificar los factores más importantes de insatisfacción ya analizados, fue la elección de parte de los encuestados del primer problema que solucionarían en caso de contar con recursos para hacerlo.

Cuadro 10. Si Ud. supiera que hay recursos para solucionar un problema, ¿cuál escogería?

| | San Bernardo % | La Pintana % |
|----------------------|-------------------|-----------------|
| Mal ambiente | 22.2 | 43.9 |
| Tamaño de casa | 11.1 | 3.5 |
| Pavimentación | 48.9 | 12.3 |
| Centro para la niñez | 1.1 | 7.9 |
| Salud en general | 2.2 | 5.3 |
| Trabajo | 4.4 | 13.2 |
| Otros | 6.7 | 12.3 |
| NS/NR | 3.3 | 1.8 |

Los datos del Cuadro 10 confirman cuáles son los factores de insatisfacción más importantes mencionados por los encuestados como respuesta frente a otras preguntas de la encuesta, y cuáles son para ellos las principales carencias: para los de La Pintana, la primera área de intervención sería el mal ambiente; para los de San Bernardo, la pavimentación de las calles.

La asignación de recursos seleccionada por los encuestados plantea dos miradas muy distintas entre los erradicados a San Bernardo y a La Pintana. Los primeros concentran su opción en un problema concreto y puntual. Los de La Pintana, en cambio, optan por la solución de un problema --mal ambiente-- que tiene directa relación con la formación de esta comuna, y con la imagen que de ella tiene el resto de la población de Santiago y que la estigmatiza como una localidad de concentración de pobreza y peligrosa, esto es, con riesgos para la seguridad tanto de sus habitantes como de los que pasan por ella.

En la percepción de la *evolución* de los problemas, se vuelve a confirmar la mayor insatisfacción de los encuestados de La Pintana, en comparación con San Bernardo. Así, mientras sólo para un tercio de los primeros los problemas tienden a solucionarse con el transcurso del tiempo, en el caso de San Bernardo la mitad de los encuestados tiene esa opinión optimista. Y mientras otro tercio de los encuestados de La Pintana piensa que los problemas tienden a aumentar, en San Bernardo sólo una minoría (8%) tiene esta percepción.

Expectativas y satisfacción/insatisfacción

Las familias erradicadas desde la comuna de Santiago tanto a San Bernardo como a La Pintana, obtenían como solución a su situación habitacional precaria (viviendas de madera y desechos, sin dotación de servicios) una vivienda en propiedad con todos los servicios básicos. Tal era lo que nosotros hemos llamado la compensación a las pérdidas inherentes al desalojo.

Esta compensación aparentemente no logró influir en el nivel de expectativas de la gente en el momento en que se iniciaba el proceso de erradicación. Como lo muestra el Cuadro 11, de las respuestas se deduce que sólo un mínimo porcentaje de los erradicados a La Pintana, y una baja proporción de los trasladados a San Bernardo, esperaban que el cambio sería bueno. En cambio, un gran porcentaje tenía expectativas negativas ("no tan malo como esperaba" y "malo o peor de lo que esperaba"), confirmadas o no.

Cuadro 11. Y pensando en lo que hemos hablado hasta ahora, Ud. siente que vivir en este lugar es:

| | San Bernardo % | La Pintana % |
|--------------------------------|-------------------|-----------------|
| Bueno como esperaba | 24.4 | 7.9 |
| No tan malo como esperaba | 62.2 | 39.5 |
| Malo o peor de lo que esperaba | 11.1 | 45.6 |
| NS/NR | 2.2 | 7.0 |

Sin embargo, con el transcurso del tiempo se han relativizado los temores iniciales (Cuadros 12a y 12b): de aquellos que tenían bajas expectativas en La Pintana (85%), únicamente un tercio considera que sólo perdió, mientras un 44% piensa que ganó y perdió, y un 7% que ganó. En San Bernardo, también una alta mayoría pensaba que el cambio sería malo (73.3%). De éstos, sólo una mínima parte siente actualmente que sólo perdió (10%), mientras 42% considera que ganó y perdió, y 18% que ganó.

Si, a partir de los dos resultados *expectativas iniciales* frente al traslado y *balance final* después de diez años de iniciado el proceso de erradicación, construyéramos "respuestas-tipo" que sintetizen distintas actitudes frente a la erradicación, tendríamos una distribución como las de los Cuadros 12a y 12b.

Cuadro 12a. La Pintana: Respuestas tipo frente a la erradicación

| EXPECTATIVAS INICIALES | <u>BALANCE FINAL</u> | | |
|------------------------|---------------------------------------|---|--------------------------------------|
| | Ganó | Ganó y perdió | Perdió |
| Buenas | Optimismo verificado (3.5%) | Optimismo relativizado (4.4%) | Optimismo errado (--) |
| Malas | Pesimismo errado (7%) | Pesimismo relativizado (44%) | Pesimismo verificado (33%) |

Cuadro 12b. San Bernardo: Respuestas tipo frente a la erradicación

| EXPECTATIVAS INICIALES | <u>BALANCE FINAL</u> | | |
|------------------------|--|---|--------------------------------------|
| | Ganó | Ganó y perdió | Perdió |
| Buenas | Optimismo verificado (13.3%) | Optimismo relativizado (8.9%) | Optimismo errado (2.2%) |
| Malas | Pesimismo errado (17.7%) | Pesimismo relativizado (42%) | Pesimismo verificado (10%) |

II. DOS INTENTOS DE RETENER POBLACIÓN POBRE EN EL CENTRO

2.1 Proyecto Franklin

Entre los años 1983 y 1984, la Comisión de Vivienda de la Vicaría Zona Centro¹⁷ realizó un diagnóstico de las viviendas colectivas --conventillos, cités, pasajes y residenciales-- existentes en la zona centro de Santiago. El diagnóstico se refirió a las características tanto de los inmuebles como de sus habitantes, y demostró la gravedad del problema habitacional de los grupos de bajos ingresos de la zona centro de Santiago.

A partir de entonces, la Vicaría comenzó un trabajo de organización y capacitación de grupos sobre el problema, programa que debió ser modificado tras el terremoto del 3 de marzo de 1985. Como respuesta a esta catástrofe, la Vicaría estructuró un plan de acción a través del cual desarrolló su trabajo de apoyo. Este plan consistió en la organización de una oficina técnica encargada de cuantificar la magnitud de los

daños sufridos por las viviendas de la zona (empadronamiento); la organización, capacitación y apoyo a los comités de damnificados; la recolección de recursos materiales y la reparación de viviendas.

Para cuantificar la magnitud del daño sufrido por las viviendas de la zona, se elaboró una ficha y distintos grupos de empadronamiento recorrieron peatonalmente la totalidad del área. Se obtuvo así un diagnóstico de los efectos producidos por el terremoto.

Dentro de la línea de reparación de viviendas, se contemplaron dos tipos de intervención: préstamos de materiales de construcción a los damnificados, para que éstos realizaran por sí mismos los trabajos de reparación; y ejecución de proyectos de reparación con aporte de materiales de construcción y mano de obra calificada.

La oficina técnica de la Vicaría fue la encargada de presentar los proyectos de reparación más urgentes y de planificar su ejecución, en función de los recursos recibidos y de las prioridades determinadas por la situación social de los damnificados. Los fondos para llevar a cabo el programa de reparación de viviendas fueron aportados por la misma Vicaría y por el Instituto de Viviendas Caritas (INVICA). Esta última lo hizo a través del financiamiento de préstamos para materiales de construcción.

El plan de acción de la Vicaría contempló también el impulso a la organización de los damnificados y la atención individual de éstos, que acudían a la Vicaría como peticionarios de recursos materiales y/o solicitando revisión técnica de sus viviendas. Como parte del proceso de organización, en abril de 1985 se creó el Comité Zonal, con encargados por sectores. Gran parte de los integrantes de los grupos carecía de experiencia organizativa previa.

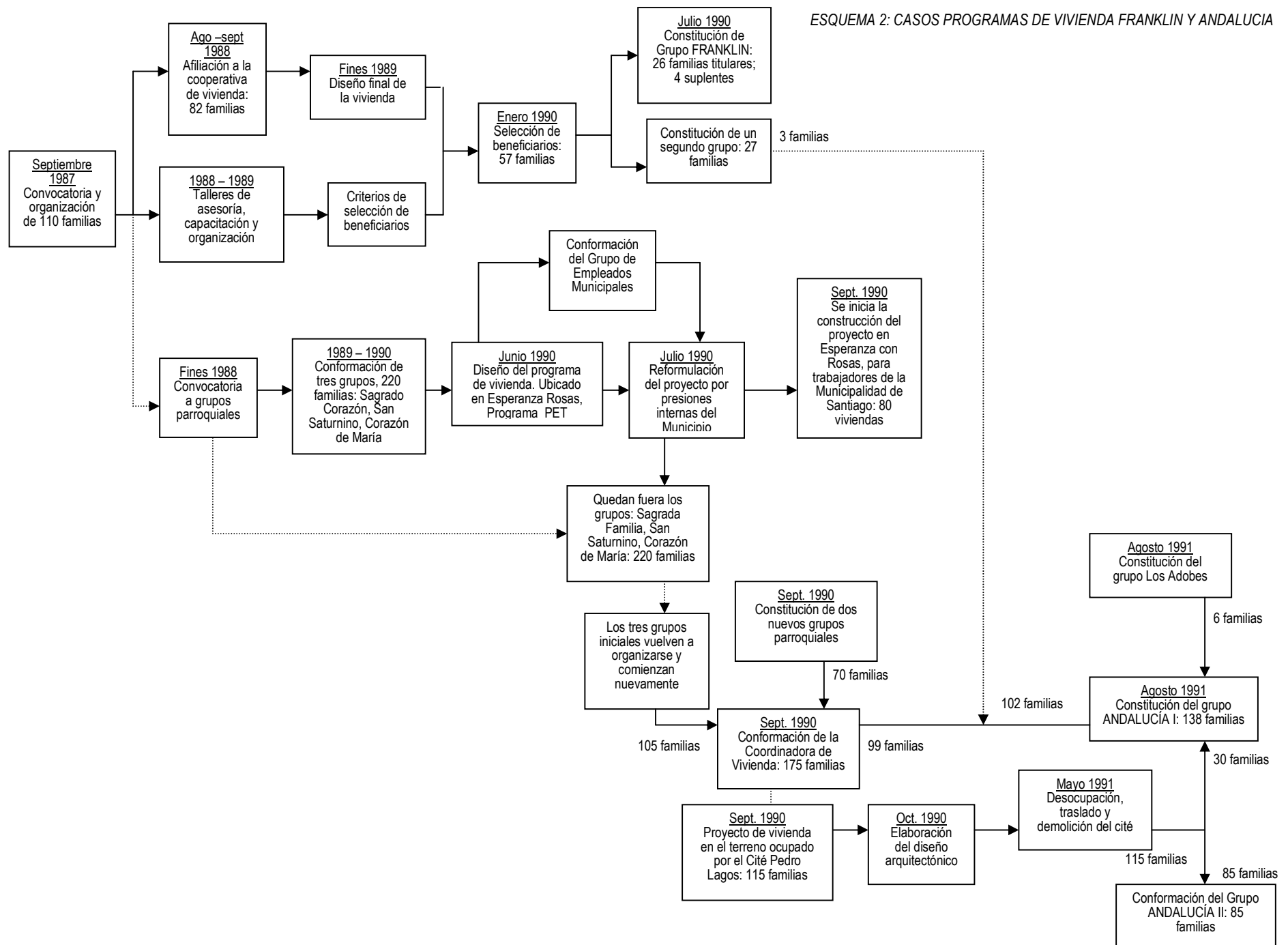
Durante la ejecución del programa de asesoría y reparación de viviendas, la organización de damnificados centró su quehacer en la obtención de recursos financieros y materiales para sus integrantes, sin ampliar sus objetivos ni incluir otro tipo de actividades en su gestión. De esta manera, a medida que fueron disminuyendo los préstamos y los proyectos de reparación, la organización se fue atomizando y sus integrantes, con excepción de la directiva, mantuvieron una participación pasiva o bien se retiraron de los respectivos comités.

En el año 1986 la Comisión de Vivienda de la Vicaría evaluó el trabajo realizado, acordando continuar con la línea de apoyo a la organización en torno a la vivienda. Consideró además que, si bien el comité de damnificados ya prácticamente no funcionaba, la gravedad del problema de vivienda y la experiencia acumulada por el equipo hasta ese momento justificaban que se continuara promoviendo la organización de habitantes de la zona y se elaborara un plan de trabajo conjunto. Este plan implicaba la capacitación y el apoyo a la organización y, sólo una vez consolidada ésta, el aporte de recursos materiales.

Lo anterior llevó a la elaboración de una propuesta en torno al problema de la vivienda (fines 1986), que contemplaba dos grandes líneas. La primera de ellas fue un programa de vivienda en propiedad para aquellas personas que eran arrendatarias o allegadas. En segundo lugar, se elaboró un plan de reparación de viviendas para propietarios, con el fin de consolidar la vivienda popular en el sector central de la ciudad.

Los elementos básicos de la propuesta eran la promoción de la idea de vivienda propia y radicación en el centro de Santiago para sectores de bajos ingresos, la capacitación, la organización de grupos con capacidad de gestión y la creación de un fondo rotatorio para la compra de terrenos.

ESQUEMA 2: CASOS PROGRAMAS DE VIVIENDA FRANKLIN Y ANDALUCÍA NO INCORPORADO



La Vicaría se puso en contacto con la agencia de cooperación noruega Ayuda Popular, a la cual presentó el proyecto de vivienda en la zona centro de Santiago. Este fue aprobado, poniéndose un énfasis especial en la organización y el desarrollo de la capacidad de gestión de los beneficiarios en la solución de sus problemas habitacionales, tales como el deterioro de las viviendas y el hacinamiento. A septiembre de 1987 se tenía inscritas 110 familias, con las cuales se conformó el Grupo Franklin (Véase Esquema 2).¹⁸

En marzo de 1988, el mismo grupo, a través de su Comisión de Bienestar, asumió la elaboración y aplicación de una encuesta y realizó visitas domiciliarias, con el propósito de determinar las características socioeconómicas de los posibles beneficiarios.¹⁹ Los resultados de la encuesta, especialmente los relativos a ingresos y capacidad de ahorro, señalaron como prioridades el fomento del ahorro familiar y el desarrollo de actividades pro-fondos, para que los interesados pudieran postular a programas de subsidios estatales para la vivienda.

Con el propósito de tener una representación legal, se estudiaron diferentes alternativas. Entre ellas, constituirse como sociedad constructora, la creación de una cooperativa cerrada de vivienda, o incorporarse a una cooperativa abierta de vivienda. La opción elegida, una cooperativa abierta, se materializó con la afiliación a la Cooperativa Cardenal Silva Henríquez.

En los meses de abril y julio de 1988 se dictaron charlas informativas sobre los requisitos y posibles maneras de acreditar ingresos, para llegar a ser sujetos de crédito bancario y postular a los programas estatales de subsidio habitacional. Esta labor era necesaria debido al alto porcentaje de trabajadores independientes y de personas sin contrato de trabajo.

Una vez desembolsado el financiamiento por la agencia noruega, se creó un fondo para la compra de terrenos destinados a la construcción de las viviendas dentro de la zona. Los recursos monetarios entregados en calidad de préstamo debían ser devueltos por los beneficiarios una vez recibido el subsidio habitacional y el crédito hipotecario; estos dineros pasarían a constituir un fondo rotatorio que serviría para replicar el Proyecto Franklin en otros programas similares.

Se elaboró un catastro de terrenos disponibles en la zona, considerando costo por metro cuadrado, área y ubicación y formas de pago. Este instrumento sirvió de base para que en septiembre de 1988 se pudiera llevar a cabo la elección y compra del sitio destinado al proyecto (780 m²), el cual fue registrado a nombre del Arzobispado de Santiago.

En agosto de 1988, 82 familias se acogieron al Proyecto Franklin. Se realizaron acuerdos previos con la Cooperativa Cardenal Silva Henríquez para que el proyecto formara parte de su programa oficial. Además, se estableció que la asistencia técnica, social y jurídica y la elaboración de los proyectos arquitectónicos, estarían a cargo de la Vicaría Zona Centro y de Taller Norte (ONG dedicada al apoyo a la vivienda popular), con la participación en el equipo de un representante de la cooperativa.

Con respecto al financiamiento de la vivienda, se acordó que los beneficiarios ahorrarían como mínimo 1 UF²⁰ mensual por familia, durante el lapso que se estimara necesario para tener acceso a un programa estatal de subsidio habitacional (18 meses). El valor total de la vivienda (incluido terreno) no debería exceder las 400 UF, valor que sería amortizado por los beneficiarios a través del subsidio y el crédito hipotecario.

Durante el primer semestre de 1989, el equipo técnico a cargo del proyecto elaboró diferentes propuestas de diseño, sin participación de los beneficiarios. Se optó finalmente por departamentos duplex de 44 m², que consideraban un primer piso con cocina, comedor y estar; y un segundo piso que incluía baño con espacio para lavadora, y dos dormitorios con un espacio para armario. Para las familias que tuvieran necesidad de un mayor número de dormitorios, se dejó la posibilidad de hacer una división interna en el primer piso, reduciendo el estar y comedor.

A fines de 1989 se preparó una exposición, donde se explicó el proyecto. A raíz de esta presentación hubo varias deserciones de integrantes del grupo inicial, pues consideraban que el proyecto no se ajustaba a sus necesidades.

La selección de las familias beneficiarias se realizó a través de un sistema de puntaje, aprobado por la asamblea de socios.²¹ Se seleccionaron 26 familias como titulares y fueron designadas 4 familias como suplentes.

Las 27 familias que obtuvieron bajos puntajes constituyeron un grupo que sería beneficiado en una segunda etapa, conformado por las familias menos comprometidas y con dificultades para cumplir con el ahorro mínimo exigido por la cooperativa. Frente a esta situación, se planteó ampliar el plazo del ahorro, propuesta que no fue aceptada por quienes de una u otra forma estaban cumpliendo, ya que esto demoraba aun más su solución. Otras alternativas fueron cambiar de programa al interior de la cooperativa, para tener mayor plazo de ahorro; o sumarse al proyecto del cité Pedro Lagos, que en ese momento se iniciaba y donde la Vicaría tenía la posibilidad de gestionar algunos cupos. Cinco familias optaron por sumarse a este proyecto, y finalmente sólo tres quedaron en él. El resto eligió ya se cambiarse a un programa con menos exigencias de ahorro, o abandonar el intento.

Con el fin de cumplir con los requisitos exigidos para tener acceso al subsidio habitacional, la cooperativa recolectó los antecedentes necesarios para presentarse en el mes de octubre de 1989 al llamado del Ministerio de Vivienda y Urbanismo para postulación de grupos.

Mediante un contrato de compra-venta, el Arzobispado de Santiago traspasó el terreno a la Cooperativa Cardenal Silva Henríquez, con el propósito de que ésta pudiera acreditar el dominio del terreno en el cual se iba a ejecutar el proyecto al postular al subsidio.²²

Con el propósito de postular en mejores condiciones y tener acceso a un crédito hipotecario más alto, lograr un mayor ahorro y solucionar el problema de las familias que se encontraban atrasadas en las cuotas, los miembros del grupo y la cooperativa decidieron, inicialmente, aumentar el plazo del ahorro de 18 a 24 meses, para luego prorrogarlo a 30 meses y abrir la opción para que cada familia ahorrara más de las UF exigidas mensualmente. Al momento de postular, la mayoría de las familias cumplía con la cantidad de UF requeridas, e incluso algunas tenían más de lo exigido.

Para la construcción de las viviendas, la cooperativa llamó a una licitación cerrada, invitando a seis empresas con las cuales tenía contactos o había trabajado en ocasiones anteriores. Dos de las empresas invitadas presentaron propuestas. Las otras consideraron que el proyecto no era rentable.

La ejecución de obras imprevistas generó un aumento de 48 UF en los costos previstos inicialmente (400 UF). Para solucionar este problema, se negoció con la agencia de cooperación noruega ocupar parte del valor del terreno como aporte directo y sin retorno. La agencia noruega aprobó el aporte de 38 UF, y las otras 10 UF se restaron de los gastos de administración del proyecto y de otros rubros.

Antes de finalizar las obras se presentó un nuevo incremento de los costos previstos, que aumentó en 5 UF el valor total de la vivienda. Este sobreprecio sería asumido por los beneficiarios del programa. Finalmente, el valor real por unidad habitacional ascendió a 460 UF, incluido el valor del proyecto de arquitectura, y sin considerar los gastos de adjudicación (derechos notariales, escrituración, etc.) de los departamentos.

Las obras fueron terminadas en el mes de diciembre de 1991, y se inició el proceso de entrega a los beneficiarios a comienzos de 1992. Quedaron como proyectos pendientes el mejoramiento del área verde interna al conjunto, y la construcción de una sede social y de un lavadero colectivo.

Así, después de cinco años de diagnósticos, organización, capacitación, empadronamientos, afiliación a cooperativas, etc., de las 110 familias iniciales, sólo 26 que tenían mayores recursos pudieron vencer los distintos tipos de obstáculos financieros que se fueron presentando. Al respecto, no debe olvidarse que parte del programa fue financiado por la cooperación internacional y apoyado por ONG nacionales. Esto da una medida de las dificultades para permanecer en el centro.

2.2 Proyecto Andalucía

A finales de 1988, la Vicaría asumió la tarea de replicar la experiencia del Proyecto Franklin: lograr que, través de la organización, un grupo de población de bajos ingresos obtuviera su vivienda en el centro de Santiago. Según el plan de trabajo, la Comisión de Vivienda explicitaba como su objetivo el "promover y apoyar la organización de los habitantes de la zona centro en torno al problema, para que se vayan desarrollando íntegramente y asuman un papel activo en la búsqueda de soluciones".

La difusión de la propuesta se realizó a través de la creación de una red de grupos con base en las parroquias, que tuviera como reivindicación el poder vivir en la comuna central en una vivienda propia. Para esto, la Vicaría presentó el diagnóstico sobre la realidad a nivel comunal, exponiendo el problema habitacional y la experiencia del Proyecto Franklin, con sus logros y dificultades.

Se constituyeron los siguientes grupos para trabajar el tema de la vivienda propia:

- Sagrado Corazón, grupo proveniente de la parroquia del mismo nombre que integró a 30-35 familias.
- San Saturnino, con 30-35 familias.
- Corazón de María, grupo de 150 familias que se subdividió en grupos de 35. Este gran grupo requería de una organización que no se pudo consolidar en su momento, quedando finalmente reducido a 35 familias.

Las familias pertenecientes a estos grupos eran allegadas o arrendatarias de viviendas del centro de la ciudad. Con ellas se inició un proceso de capacitación relacionado, en primer lugar, a la difusión del subsidio habitacional, tipos de subsidios a que se podía tener acceso y las diferentes soluciones habitacionales, casi todas fuera de la comuna de Santiago. Para cumplir con este objetivo, la Vicaría confeccionó una cartilla sobre el subsidio y realizó diversos foros.

Junto a la actividad anterior se realizaron talleres de análisis de la problemática habitacional con personas e instituciones vinculadas al tema, promoviendo y apoyando la relación entre los grupos de vivienda y otros grupos solidarios y organizaciones sociales de la zona centro. Se brindó asesoría en el ámbito organizacional, prestándose mayor atención a los líderes, que en su mayoría no tenían experiencia como dirigentes.

A partir de marzo de 1990, con el inicio de un régimen democrático en Chile, se abrieron las posibilidades de diálogo con el Estado. El trabajo realizado por la Vicaría fue reconocido tanto por el Municipio como por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Minvu), llegándose al acuerdo de actuar en conjunto y no duplicar esfuerzos.

Las nuevas autoridades del Municipio de Santiago plantearon diseñar un programa de re-poblamiento de Santiago centro, una de cuyas primeras acciones fue la implementación del Programa Especial para los Trabajadores (PET) del Minvu. Dicho programa está dirigido a trabajadores que operan a través de entidades organizadoras (instituciones, empresas, sindicatos o comités), que postulan en nombre de los trabajadores. La propuesta de la Municipalidad era integrar al PET los grupos de la Vicaría que ya tenían más de un año de organizados y contaban con algún ahorro.

La primera reacción de los grupos fue de escepticismo frente a la posibilidad de acceso al programa. En primer lugar, creían muy difícil lograr el ahorro previo. Durante el tiempo transcurrido (año y medio), muchos no habían alcanzado a reunir la mitad del ahorro exigido; y en segundo lugar, no confiaban en que se pudiese concretar un programa de este tipo en la zona centro de Santiago. En este aspecto fue muy importante la presencia de autoridades y funcionarios de la Municipalidad en las reuniones de información sobre el programa, para demostrar a la población la voluntad de la Municipalidad y del Minvu de asumir el problema habitacional de los residentes pobres de la comuna de Santiago.

Una vez que los grupos organizados aceptaron participar en la propuesta, la Vicaría intensificó el trabajo organizacional con la población y se abocó a localizar, través de las parroquias, un terreno apropiado. A su vez, la Municipalidad se comprometió a revisar su catastro y el del Ministerio de Bienes Nacionales.

En julio de 1990 se identificó un terreno de propiedad de la Municipalidad, usado por el Departamento de Tránsito. Y entonces surgió un nuevo problema: al interior de la Municipalidad se había desarrollado una fuerte presión por parte de los trabajadores municipales para lograr ser ellos los beneficiarios del proyecto. Consideraban que si éste era un programa de vivienda dirigido a los trabajadores, apoyado por la Municipalidad y que se realizaría en un terreno de su propiedad, ellos deberían ser los primeros beneficiarios.

En agosto se paralizó el proyecto. Los beneficiarios cambiaron: serían los trabajadores municipales. Los grupos organizados por la Vicaría quedaron fuera del proyecto, y el alcalde debió comprometerse a continuar con el programa, siempre y cuando se localizase otro terreno dentro de la comuna. Las gestiones al respecto llevaron a identificar un terreno del Minvu, ocupado por el cité Pedro Lagos.

La situación del cité era precaria, pues había sido seriamente afectado por el terremoto de 1985. Muchos de sus habitantes se habían visto forzados a dejarlo debido a sus malas condiciones. Sin embargo, el número de familias no había disminuido; las viviendas que quedaban vacantes eran inmediatamente ocupadas por otra familia.

La Vicaría ya tenía una antigua relación con los que habían decidido permanecer en el cité luego del terremoto. A ellos, a través de su Comisión de Vivienda, les había otorgado préstamos y asesoría técnica para el arreglo de las viviendas. En el momento en que se estableció el contacto con el cité, vivían allí 115 familias.

Por otra parte, la Vicaría había continuado trabajando en la formación de otros grupos interesados en resolver su problema habitacional, entre ellos los de las parroquias Sagrado Corazón, San Saturnino y Corazón de María. En septiembre de 1990 se logró concretar la creación de la coordinadora de vivienda de los grupos organizados.

A través del Minvu, la Vicaría tuvo conocimiento de que el cité Pedro Lagos correspondía a una propiedad que sería afectada por un programa de renovación urbana. Este sería financiado por el gobierno autónomo de Andalucía, que se había comprometido a apoyar la construcción de 250 viviendas en el centro de Santiago. Tendrían acceso a ellas tanto los residentes del cité como los grupos organizados de la Vicaría.

El Minvu invitó a la Vicaría a participar en el programa como responsable del trabajo social de los futuros beneficiarios, propuesta que fue aceptada. La responsabilidad técnica del proyecto fue asumida por el Minvu, así como los estudios de cálculos de estructura y los proyectos de agua, alcantarillado, electricidad y gas.

En octubre de 1990 se inició el diseño arquitectónico. Dadas las exigencias de edificación en el centro de Santiago, tan sólo se pudo llegar a 178 soluciones habitacionales de dos o tres pisos y entre 24 y 30 m² de planta, diseñadas para ser ampliadas por los beneficiarios. De las 178 viviendas, el Minvu otorgó 138 cupos a la Vicaría y dispuso de los otros 40.

En diciembre se terminó el proyecto arquitectónico y fue presentado a los habitantes del cité. Al mismo tiempo se presentaron las diferentes alternativas dadas por el Minvu para reubicación de las familias. Estas podían optar al subsidio habitacional para una vivienda en propiedad fuera de la comuna de Santiago, o al subsidio habitacional para ser beneficiario del proyecto de Andalucía.

Por su parte, la Vicaría entregó información sobre los requisitos para tener acceso a los distintos programas habitacionales del Estado; realizó un trabajo vivienda por vivienda, analizando la capacidad de ahorro de cada familia para determinar su participación en el proyecto español.

En enero de 1991, las 115 familias que habitaban el cité Pedro Lagos tuvieron que escoger entre tres alternativas. La primera de ellas fue el acceso a viviendas en comodato, por un período transitorio, en la comuna de La Pintana para aquellas familias que optaran por permanecer en el centro. Se inscribieron 36 familias.

La segunda alternativa fue acceso a viviendas en propiedad en la comuna de La Pintana. Estas viviendas tenían una superficie de 32 m² y estaban emplazadas en terrenos de 100 m². Optaron por esta solución 51 familias.

La tercera alternativa eran viviendas en propiedad en un sector de la zona sur de Santiago (Lo Valledor). Estas viviendas correspondían a departamentos de 41m² los cuales se encontraban en construcción. Hasta que se terminase la construcción, las familias se ubicarían en viviendas en comodato en La Pintana. Se inscribieron 28 familias.

Paralelamente se elaboraron las bases para la licitación pública y se contrató la ejecución del proyecto. A la licitación se presentaron tres empresas constructoras. La poca acogida se debió a que el sector privado considera poco rentable construir viviendas económicas en el centro de Santiago.

En el mes de mayo de 1991 se desocupó el cité. Se dio aviso a la familias, pues el traslado significaría para la población gastos extras, a pesar de que se contaba con el apoyo de la Municipalidad. Fue necesario organizar a la población y se contó con la colaboración de los otros grupos organizados que iban a ser beneficiarios del programa. Este apoyo se concretó por intermedio de la coordinadora de

vivienda. El Colectivo Raíces, ex integrantes de la Vicaría,²³ fue responsable del traslado de las familias y de la instalación en La Pintana.

Al día siguiente del traslado se procedió a la demolición de las viviendas, para evitar que fueran ocupadas nuevamente. Luego se iniciaron los trabajos preliminares a la construcción.

Una vez instaladas las familias en La Pintana, se realizó la elección definitiva. Seis de las familias que se habían inscrito en comodato en La Pintana decidieron quedarse a vivir allí definitivamente; además, para tener acceso a este tipo de vivienda se requería un ahorro menor. También fueron decisorias las grandes dificultades para conseguir crédito hipotecario, pues a muchos de ellos su calidad de trabajadores independientes les impedía demostrar sus ingresos.

Así, los antiguos residentes del cité Pedro Lagos quedaron distribuidos de la siguiente manera:

- 30 familias regresaron a vivir a las nuevas viviendas construidas en el terreno del cité Pedro Lagos, ahora denominado Andalucía I. Algunas características de este grupo eran: tamaño promedio familiar de 2,62 personas, reducido porcentaje de familias extendidas y significativo porcentaje de personas solas. El promedio de ingreso familiar era de 65.000 pesos mensuales.
- 2 familias se trasladaron a Lo Valledor.
- 83 familias se quedaron a residir definitivamente a La Pintana. En este grupo se encontraba un 33.7% de hogares que albergaban allegados, con tamaño promedio familiar de 5 personas. El promedio de ingreso familiar era de 25.000 pesos. Este grupo fue conocido como Andalucía II.

Para asignar los beneficiarios, se acordó que tenían primera prioridad los antiguos residentes del cité Pedro Lagos; en segundo lugar, los grupos parroquiales organizados; y en tercer lugar, los vecinos del sector inscritos en el programa.

Así en agosto de 1991 se constituyó finalmente el grupo de beneficiarios del proyecto (Andalucía I), con un total de 138 familias, integrado por:

- 30 familias del antiguo cité Pedro Lagos.
- 102 familias de los grupos parroquiales.
- 6 familias de una lista de espera (grupo Los Adobes).

En septiembre de 1991 se inició la construcción de las viviendas. Su costo fue de 300 UF, que deben ser cubiertos de la siguiente manera:

- Ahorro del beneficiario: mínimo 30 UF.
- Subsidio estatal fijo: 80 UF.
- Crédito hipotecario complementario optativo: 190 UF que se pagan en cuotas mensuales durante 12, 15 o 20 años, de acuerdo a la renta del postulante y un interés máximo no superior al 8% anual.

La obra se terminó en mayo de 1992, y la adjudicación y traslado se realizaron entre los meses de mayo y julio.

Este ejemplo demuestra que no era tan fácil replicar la experiencia del Proyecto Franklin después de cuatro años: de 220 familias de los grupos parroquiales, llegaron hasta el término del nuevo programa 102 familias; y de 115 familias que residían en el cité Pedro Lagos, sólo 30 pudieron permanecer en el mismo lugar. Todo esto contando con el apoyo del Ministerio de la Vivienda, del Municipio de Santiago, de la Junta de Andalucía, de la Vicaría Centro y de ONG.

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

3.1 Tendencia a la expulsión de los sectores de escasos recursos, de las áreas centrales

Los sectores pobres han perdido el derecho a vivir en las áreas centrales de la ciudad. A través de distintos mecanismos, han sido y siguen siendo desalojados y expulsados hacia la periferia.

Han sido expulsados a través de erradicaciones masivas, en distintos períodos de tiempo; son desalojados por el deterioro de las viviendas que ellos habitan; no se implementan mecanismos o

subsidios orientados a evitar este deterioro, que es finalmente una causa de expulsión; y en el caso de que se establezcan incentivos para el mejoramiento de viviendas o sectores, ellos son motivo de desalojo por el alza en el precio del suelo y en el monto de los arriendos. También son expulsados por las políticas y programas públicos de vivienda social, que a raíz de su diseño no posibilitan construir viviendas para los sectores pobres en las áreas centrales.

A pesar de la intervención de un conjunto de actores en apoyo a los proyectos de construcción de viviendas para sectores de escasos recursos en el centro, sólo aquellas familias de mayores ingresos relativos pudieron permanecer en el área central. Su mayor capacidad de ahorro les permitió permanecer en esos proyectos; sus mejores condiciones habitacionales, poder seguir el largo proceso de organización y ejecución de los proyectos; sus mayores ingresos, poder absorber el aumento del costo de la vivienda y finalmente obtener el crédito y pagar las cuotas.

El reconocimiento de las limitaciones económicas que tienen las familias más pobres para permanecer en el centro, plantea la necesidad de repensar las políticas de desarrollo urbano en general y el diseño de los programas de vivienda social, en particular. Esto debe hacerse sobre la base del derecho de los sectores más pobres a permanecer en los lugares que siempre han ocupado, del pensar la ciudad desde la perspectiva de la convivencia de distintos sectores socioeconómicos, y del reconocimiento de que las áreas centrales son quizás las últimas en acoger a sectores socioeconómicos distintos.

Actualmente, entonces, quedan pocos habitantes de escasos recursos que no hayan sido desalojados del centro. La tendencia indicaría que, paulatinamente, todos van a ser expulsados.

¿Qué hacer?

Uno, tender a una política de desarrollo urbano que retenga y atraiga población de bajos ingresos a las zonas que rodean el centro. Esto no se puede hacer sin una política pública al respecto.

Dos, aprender de las erradicaciones los procedimientos y las formas de asentamientos que han producido efectos positivos, para aminorar los negativos. Esto sin olvidar que cualquier política urbana de remodelación de las áreas centrales necesariamente desaloja población.

Esta doble estrategia, establecer medidas para retener población de bajos ingresos y aprender para evitar los efectos negativos, nos parece constituir un enfoque más realista que aquel que centra todos los esfuerzos en evitar los desalojos por principio, especialmente cuando se refiere a procesos que ocurren en las áreas centrales de la ciudad.

3.2 Sugerencias para que los sectores pobres puedan permanecer en las áreas centrales

Las ideas que a continuación se esbozan requieren de una acción concertada tanto de actores estatales como municipales y privados, y una voluntad de parte de todos ellos de mantener en el centro a la población de bajos recursos.

- Establecer subsidios estatales especiales para las áreas centrales que permitan construir viviendas nuevas o adquirir usadas de bajo costo en estas áreas. Actualmente existe un subsidio especial para áreas de renovación urbana, para adquirir viviendas nuevas o reparadas; sin embargo, el costo de estas viviendas excede ampliamente las capacidades de pago de los sectores más pobres.
- Poner a disposición de grupos de escasos recursos, en lo posible de parte del municipio, un catastro de terrenos disponibles con las condiciones de edificación, costos, etc. Actualmente se encuentran en marcha proyectos del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo (Minvu), a los cuales pueden postular grupos aportando el terreno. La asesoría a estos grupos, más un subsidio especial, permitiría realizar proyectos bajo esta modalidad en terrenos intersticiales de las áreas centrales.
- Apoyar desde el municipio y de entidades privadas de apoyo --ONG-- la formación de grupos en torno a la solución del problema habitacional en áreas centrales, así como dar asesoría para la materialización de los proyectos. Sin embargo, la descripción de los proyectos Franklin y Andalucía I señalan que estos apoyos son necesarios pero no suficientes, y que los aspectos de financiamiento determinan quiénes permanecen y quiénes se van.
- Flexibilizar el sistema de subsidios estatales, para permitir que las viviendas en deterioro sean reparadas por sus habitantes.

- Establecer mecanismos que permitan el traspaso de propiedad de las viviendas reparadas a sus arrendatarios, evitando así que la reparación conlleve un alza en el precio del alquiler y, por lo tanto, la expulsión de sus habitantes.
- Finalmente, tanto a nivel estatal como municipal se debe crear las condiciones que motiven económicamente a las empresas constructoras pequeñas a construir vivienda social en áreas centrales y reparar las deterioradas. Se debe contribuir a estructurar una demanda y una oferta en torno a la construcción y reparación de viviendas sociales en áreas centrales.

3.3 *Las familias desalojadas a la periferia, impactos negativos y positivos*

¿Qué perciben después de diez años los habitantes de las erradicaciones?

Los entrevistados mostraron una alta satisfacción con la solución habitacional recibida, la cual fue similar para los dos casos estudiados, La Pintana y San Bernardo. Sin embargo, cuando se trata de medir impactos positivos y negativos, la localización surgió como un factor importante que incide en uno u otro sentido. Es necesario recordar que, a lo largo de la encuesta, la localización no apareció referida sólo a la distancia física respecto al centro de la ciudad, sino que incluyó de manera muy marcada un conjunto de factores relacionados con la calidad de vida en los nuevos asentamientos. Así, a pesar de la similar distancia física entre los dos asentamientos de erradicados y el centro, los niveles de satisfacción después de diez años mostraron diferencias importantes: aquellos erradicados a un área urbana consolidada se mostraron más satisfechos que aquellos erradicados a un área periférica sub-urbana. Por ejemplo, los encuestados de La Pintana manifestaron de manera más importante que los de San Bernardo el sentimiento de haber quedado aislados, el hecho de que sus condiciones y expectativas laborales se vieron seriamente afectadas con el traslado y sus redes sociales se vieron deterioradas al quedar inmersos en un universo de pobreza y marginalidad, un gran descontento con lo que identificaban como "mal ambiente", dificultades para acostumbrarse.

Dan cuenta de tales consecuencias negativas del traslado muchas familias de La Pintana que, a pesar de contar con una vivienda en propiedad, manifestaron el deseo de cambiarse; muchos incluso dijeron preferir arrendar en un sector más central, a continuar en su propia casa en esa localidad.

La evolución de la situación laboral desde el momento de la erradicación también aparece relacionada con las características socioeconómicas de las comunas de destino. Como efecto inmediato a la erradicación, algunos encuestados --especialmente en La Pintana-- manifestaron haber perdido su trabajo, dando como causal la lejanía de los nuevos asentamientos. Con el transcurso del tiempo, esa percepción de un impacto negativo de la erradicación se ha consolidado: los erradicados sienten que sus posibilidades de una mejoría en su situación laboral en el futuro son limitadas, al contrario de lo que manifiestan al respecto aquellos que permanecieron en el centro. Y ello independientemente de la evolución de las tasas de empleo y desempleo en el país o en la ciudad de Santiago. Pareciera que la localización en comunas con niveles de pobreza y desempleo mayores que la comuna de origen despierta en los erradicados un claro pesimismo en relación a mejores expectativas laborales y, en consecuencia, a la economía familiar.

No obstante lo anterior, se recoge en las respuestas de la encuesta altos niveles de satisfacción respecto a la dotación de servicios y a su evolución. No se registraron respuestas que indicaran una percepción de deterioro en ellos.

Este último aspecto permite entender la relativización de las expectativas negativas de los erradicados con respecto al balance final que hacen de su situación. De todos aquellos que tenían bajas expectativas, un número importante (60% en La Pintana y 85% en San Bernardo) matizó su pesimismo inicial, considerando que había ganado definitivamente o que, junto con las pérdidas, había tenido ganancias.

En síntesis, en relación a lo que se puede aprender de los procesos estudiados, surgen distintos elementos que determinan la calidad de los impactos de las erradicaciones y que, de ser considerados, podrían contribuir a minimizar aquellos de carácter negativo.

En primer lugar, incide *el tamaño del grupo*. Los mayores niveles de satisfacción señalados por los erradicados a San Bernardo parecen indicar que el menor tamaño posibilita una mejor integración con los habitantes del sector, mantiene la cohesión del grupo y permite la creación de nuevos lazos.

El segundo está vinculado a *las características de las familias* que integran el grupo. El proceso de selección de las familias erradicadas a San Bernardo, que respetó un grupo ya formado, residente en un mismo campamento, se refleja en una mayor integración en la nueva localización y niveles de acostumbramiento más altos. La formación de los grupos debe considerar la historia de éstos y de las familias que lo componen.

El tercer factor que, a nuestro juicio, incide en los impactos de la erradicación tiene que ver con *la concentración de la extrema pobreza* en ciertos sectores de la ciudad, donde se ha localizado preferencialmente a las familias erradicadas. Así lo demuestran las respuestas de los erradicados a La Pintana, a través de las cuales se detectaron un conjunto de impactos negativos mayores que en San Bernardo relacionados con características globales de la comuna: mal ambiente, calidad de vida. Esta localización preferencial en zonas de concentración de pobreza dificulta, y en algunos casos imposibilita la integración de los desalojados, y contribuye a aislarlos de sus antiguas relaciones familiares y de amistad.

El *grado de consolidación* de las zonas de la ciudad a las cuales son trasladados permite matizar los aspectos negativos derivados del inicio de un proceso de asentamiento. Los mejores niveles de servicios urbanos y de la infraestructura, entre otros, hacen el proceso de instalación menos penoso y largo. Sin embargo, hay que señalar que una dotación básica inicial de servicios y una percepción de una mejoría de éstos, no logra matizar los aspectos globales negativos.

De gran importancia en la integración de las familias erradicadas es también *el rol del municipio*, especialmente cuando se trata de residentes del municipio central. Este maneja un conjunto de servicios sociales que facilitan la integración de las familias. El problema está en cómo establecer una continuidad de estos servicios. La descripción del proceso de erradicación muestra que traspasar dichos servicios a municipios sin recursos es un problema.

NOTAS

* Este artículo se basa en los resultados de una investigación sobre procesos de expulsión de habitantes de bajos ingresos del centro de Santiago, 1981-1990, realizado por SUR Profesionales (Santiago de Chile, 1991-2) con el auspicio de Habitat International Coalition, México; y financiado por el International Development Research Centre (IDRC), Canadá. Participaron en ese estudio Alfredo Rodríguez y Ana María Icaza como investigadores; y como ayudantes de investigación, Iván Bonilla, Maritza Mayo y Carmen Barrera.

1. "Vivienda social" se refiere a aquellas viviendas de programas estatales destinadas a sectores de escasos recursos. En este momento existen cuatro programas distintos de vivienda social: progresiva, básica, Programa Especial para Trabajadores (PET), y subsidio rural.

2. Se denominan "allegados" aquellos hogares o familias que, no teniendo acceso a una vivienda, se ubican en el sitio o casa de familiares o amigos, en espera de ser beneficiarios de algún programa estatal.

3. Véase P. Trivelli, "Reflexiones en torno a la política nacional de desarrollo urbano", *Revista EURE* (Santiago), vol. VIII, no. 22 (septiembre 1981).

4. E. Morales y S. Rojas, "Relocalización socio-espacial de la pobreza. Política estatal y presión popular, 1979-1985", *Documento de Trabajo* no. 280, Flacso (enero 1986).

5. Una versión detallada de este esquema se encuentra en Bonilla et al., *Etudes de cas. Santiago, Chili. La régularisation des établissements irréguliers dans les villes des pays en développement* (Paris: DDCSTE/AITEC, Mai 1992).

6. En 1983 esta ley permitió a la Municipalidad de Santiago construir 1.500 viviendas definitivas en la comuna de La Granja en la población Santiago del Nuevo Extremo, y 258 viviendas definitivas en la comuna de San Bernardo en la población Mujeres de Chile. En 1985, la Municipalidad de Santiago construyó 769 viviendas en las comunas de La

Florida, Renca y La Pintana para las poblaciones erradicadas de Nueva Isabel Riquelme y de Limay, y otros. Para todos estas construcciones la Municipalidad de Santiago hizo convenios con las diferentes municipalidades en donde se encontraban los terrenos.

7. Dada la similitud del proceso en ambos casos de erradicación estudiados --La Granja/La Pintana y San Bernardo-- se optó por simplificar su reconstrucción aludiéndose en el texto sólo al caso de La Granja/La Pintana.

8. La información relativa al traslado, equipos que intervinieron, organismos que participaron, proviene de la "Memoria Programa de Erradicaciones de Campamentos. Años 1983-1985", de la I. Municipalidad de Santiago, Area Social, Departamento Desarrollo Social (sin fecha).

9. Originalmente el estudio contemplaba la aplicación de la encuesta en la comuna de La Pintana, exclusivamente; no obstante, se consideró necesario tener otra referencia para comparar y medir los resultados del desalojo en realidades diferentes. El caso de San Bernardo se seleccionó por tratarse de un número pequeño de familias, erradicadas a una comuna más heterogénea en términos socioeconómicos de la población, con acceso a fuentes laborales y con mayor grado de consolidación. A modo de control, se aplicó una encuesta adecuada a la realidad del único campamento radicado en la comuna, la Villa Patricio Mekis (80 casos).

10. En la categoría *calidad de vida* se incorporaron respuestas como: "buen barrio", "mejor aire", "seguridad", "áreas verdes", "servicios de salud y educación" y "tranquilidad".

11. En la categoría *centralidad*, se incluyeron aspectos incluidos en las respuestas de los encuestados que se referían a distancia, lejanía y aislamiento.

12. Véase A. Aldunate, E. Morales y S. Rojas, "Evaluación social de las erradicaciones: resultados de una encuesta", *Material de Discusión* no. 96 (Santiago: Flacso, 1987).

13. Las respuestas se construyeron a partir de la siguiente matriz:

| | MEJORÓ | SIGUE IGUAL | EMPEORÓ |
|---------|--------------|----------------|----------------|
| BUENO | Satisfacción | Satisfacción | Insatisfacción |
| REGULAR | Satisfacción | Insatisfacción | Insatisfacción |
| MALO | Satisfacción | Insatisfacción | Insatisfacción |

14. Las respuestas de la encuesta registraron que un 30% de las viviendas en Villa Mekis tenían teléfono propio y un 55% tenía teléfono a una cuadra de distancia. En cambio en San Bernardo y La Pintana no se registró ninguna vivienda con teléfono propio, pero en San Bernardo el 80% tiene teléfono a dos o menos cuadras de distancia, mientras en La Pintana dicho porcentaje baja 40%.

15. Ana María Icaza, Andrés Necochea y Alfredo Rodríguez, "Políticas y programas habitacionales destinados a sectores de bajos recursos, 1960-1985", *Documento de Trabajo* no. 90, SUR (Santiago, 1988).

16. Véase A. Aldunate, E. Morales y S. Rojas (1987).

17. El Arzobispado de Santiago desarrolla su acción a través de cinco Vicarías --Centro, Norte, Sur, Oriente y Poniente--, según zonas de la ciudad que atiende. La Vicaría Centro contaba con una Comisión de Vivienda que atendió problemas habitacionales durante el período de estudio.

18. Véase nota pie de página No. 6.

19. La información obtenida en la encuesta mostró la existencia de 42% de trabajadores independientes; 58% de trabajadores en el sector servicios; un promedio de 4 personas por familia; un 45% de arrendatarios, 34% de allegados; 21% de usufructuarios de vivienda; e ingresos muy bajos, que significaban una muy baja capacidad de ahorro.

20. La Unidad de Fomento, UF, es una unidad monetaria creada con el fin de indexar la moneda nacional a la inflación y a los vaivenes de corte económico del país. A la fecha (enero 1993), una UF equivale aproximadamente a 25 dólares.

21. Los criterios considerados fueron: ahorro, situación laboral (trabajo estable), participación activa en las actividades realizadas por el grupo, asistencia a las jornadas de capacitación realizadas por la Vicaría, asistencia a

reuniones generales, registro de cuotas ordinarias del grupo al día, situación de emergencia de la familia, participación en cargos directivos o comisiones de trabajo.

22. El programa de subsidio al cual se postuló está dirigido a personas mayores de edad, solteras o casadas, y menores casados que ejerzan un empleo, profesión, industria u oficio, con o sin cargas familiares, que no sean propietarios de vivienda ni lo sea su cónyuge, pero agrupadas en cooperativas y otros grupos con personalidad jurídica, que presenten un proyecto de viviendas nuevas que desean adquirir o construir y demuestren la disponibilidad del terreno.

23. A partir de 1990, con la democratización del país, la Vicaría dejó de atender los problemas habitacionales. Considera pertinente que sea el Gobierno democrático el que deba atender los problemas habitacionales de la comunidad y apoyar sus experiencias organizativas. Esta decisión dio origen a que los integrantes de la Comisión de Vivienda de la Vicaría crearan el Colectivo Raíces para continuar con la labor iniciada. Cabe señalar que la Iglesia a mantiene su apoyo tanto al Colectivo Raíces como a los grupos organizados.