



08-10-2005

El libro analiza los últimos 20 años de política habitacional en Chile

“Los con techo”, un cuestionado modelo de exportación

Alfredo Rodríguez

Rebelión

La política de vivienda social ha sido poco discutida desde la perspectiva de la calidad de sus productos y, menos aun, en cuanto a los impactos sociales y urbanos que esta producción masiva ha causado.

En Chile, la política de financiamiento de vivienda social del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) ha sido un éxito. Es un hecho indiscutible. En los últimos 25 años, ha facilitado la construcción de más de medio millón de viviendas sociales en el país.

Son viviendas terminadas, en terrenos urbanizados, entregadas en propiedad. Sus dueños corresponden en su mayoría a familias situadas en los dos primeros quintiles de la población chilena. Se tiene así un modelo de financiamiento de vivienda social que ha sido exitoso en cuanto a la cantidad de unidades producidas.

No obstante, con los años, este modelo ha mostrado limitaciones muy serias en cuanto a la calidad de vida y posibilidades de convivencia social que sus productos (las viviendas y los conjuntos habitacionales) ofrecen a los residentes.

Esta política de producción de viviendas ha sido poco discutida desde la perspectiva de la calidad de sus productos y, menos aun, en cuanto a los impactos sociales y urbanos que esta producción masiva ha causado.

En el libro “Los Con Techo” analizamos los 20 años de política de vivienda social y en el, más que dar respuestas, presentamos algunos de los múltiples aspectos de la vida de las personas en los que incide la actual política habitacional. Y a partir de esta base empírica, que es resultado de encuestas socioeconómicas, estudios antropológicos y análisis urbanísticos, procura abrir una discusión sobre qué hacer concretamente con el stock de vivienda social construida, particularmente en Santiago de Chile.

Para las autoridades del sector, el problema sigue siendo cómo dar techo. Apoyándose en el éxito logrado, señalan que es necesario construir más y más viviendas sociales nuevas. Sin embargo, en la opinión pública se ha ido generalizando un cuestionamiento del discurso oficial.

Así, por ejemplo, desde mediados de los años noventa en adelante diferentes estudios comenzaron a dar voces de alerta respecto a la calidad de los productos y la insatisfacción de los beneficiarios. Además de tales voces, la naturaleza misma sometió a prueba la calidad constructiva: las lluvias del invierno de 1997 tuvieron un efecto devastador en los conjuntos de vivienda social de Santiago. El Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Minvu) tuvo que reparar miles de viviendas, tarea que aún después de siete años no concluye. Por otra parte, hay indicios de que el problema está cambiando: aunque el déficit cuantitativo se reduce anualmente en términos absolutos y las autoridades del sector hablan del éxito de las políticas, los beneficiarios están descontentos: diversas organizaciones de residentes de conjuntos de vivienda social protestan contra las empresas constructoras y contra el Minvu, con demandas judiciales por problemas relacionados con los estándares y la calidad de las viviendas, de los servicios y del equipamiento de los conjuntos habitacionales en donde viven. Estos son nuevos actores poblacionales, diferentes a los activos hace décadas atrás, como las organizaciones de allegados o comités de los “sin casa”. En el último decenio ha ocurrido una sola toma de terreno de relativa importancia.

También la violencia intrafamiliar es un problema que aparece cada vez más relacionado con las condiciones de vida en las grandes concentraciones de vivienda social. Este es un problema social nuevo, paradójicamente estimulado por el éxito cuantitativo de una política pública diseñada para solucionar un problema también social. Nuestra afirmación, en este libro, es que estamos frente a un problema mayor que abarca a miles de familias “con techo”. Si hace veinte años atrás el problema de la vivienda era el de las familias sin techo, hoy, en Santiago, el problema de la vivienda es el de las familias con techo.

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

conjuntos de vivienda social en Santiago manifiesta intención de irse de dichos conjuntos y de los barrios donde viven actualmente (SUR 2002).

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

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

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

La experiencia de 25 años de subsidio habitacional nos demuestra que para lograr una producción masiva es necesario contar con un mecanismo de financiamiento. Obviamente ese es un elemento indispensable para una política de vivienda, pero es sólo uno de sus componentes. Al revisar las Memorias Anuales del Minvu, o documentos de la Cámara Chilena de la Construcción, se encuentra un registro contable de las unidades iniciadas o de los subsidios otorgados anualmente, de las empresas que construyeron, o de la focalización de los programas.

Estos registros son importantes, pero insuficientes: no dan cuenta de elementos que son parte inherente de una política de vivienda social, como la habitabilidad de las viviendas, las condiciones espaciales de las viviendas y de los conjuntos que inciden en las relaciones al interior de las familias y entre las familias que los habitan, o la inserción de los conjuntos habitacionales en las ciudades. Son parte inherente porque se trata de aspectos que se dan en toda política habitacional, ya sea como presencias o como ausencias, como factores positivos o negativos. Si una política los considera, están allí como elementos de bienestar e integración; si los ignora, existen allí como causas de malestar y guetización.

Para las familias de bajos recursos —John Turner ya lo señalaba a principios de los años sesenta—, hay algunas condiciones que sus viviendas deben cumplir: (a) La localización de la vivienda debe servir para aprovechar las oportunidades que ofrece la ciudad, el lugar es muy importante; (b) En un primer momento, el lugar puede primar por sobre la calidad y tamaño de las viviendas, siempre y cuando éstas sean flexibles y ofrezcan la posibilidad de mejorar progresivamente respondiendo a las necesidades cambiantes de las familias; (c) Lo importante es el proceso de mejoramiento progresivo de las viviendas y del barrio, que con el tiempo permite una valorización de los inmuebles.

En esa perspectiva, la seguridad de la tenencia constituye un resguardo financiero para las familias pobres frente a un futuro incierto; (d) El acceso a la nueva vivienda es un proceso social a través del cual las familias se apropián del lugar, se construye una comunidad y se asegura una convivencia entre los vecinos. Es bastante más que el cumplimiento de trámites burocráticos.

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

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

La intervención del Estado vía normas, regulaciones, financiamiento, exenciones tributarias, subsidios, garantías a los préstamos, etcétera, es central en el comportamiento de los distintos agentes del mercado de la vivienda social: bancos, empresas constructoras, propietarios de terrenos, compradores. En este escenario, el Capítulo 1 pone énfasis en el papel que han desempeñado los subsidios habitacionales en el éxito cuantitativo

de la producción de vivienda social en Chile.

La paradoja de este éxito, como se establece en el Capítulo 2, es que la producción masiva de viviendas sociales ha terminado creando nuevos problemas habitacionales. El stock construido de viviendas sociales es ahora un gran problema habitacional: el problema de los “con techo”.

Es decir, la solución dada al problema de los “sin techo” —la producción masiva de vivienda social— ha llevado a una situación de insatisfacción de sus beneficiarios respecto a la materialidad y diseño de las viviendas y su entorno; y particularmente respecto de las condiciones de convivencia familiar y social que en ellas se dan, y de su marginación de la ciudad. El stock construido hoy día es un problema habitacional, pero también social. En el Capítulo 3 se postula que ello requiere no sólo preguntarse cómo mejorarlo materialmente, sino cómo construir en sus habitantes, identidad, confianza y participación social.

En la segunda parte del libro, “Del campamento a la vivienda social”, se relee la política de vivienda social actual y sus productos, pero esta vez desde la experiencia de sus destinatarios: los residentes en los conjuntos habitacionales generados a partir de esa política, que también tienen un diagnóstico sobre la materia.

En el Capítulo 4, en que se sigue el paso desde el ‘campamento’ hasta la ‘villa’, se contraponen los aspectos positivos y limitaciones de los modelos de organización espacial derivados de las prácticas populares, y de aquellos que son producto de las políticas de vivienda. Se contrasta así la complejidad espacial de los campamentos a la uniformidad de los conjuntos de viviendas sociales; la organización a la fragmentación; la “toma” como acto de integración a la ciudad, a la expulsión de la ciudad que perciben los habitantes de las villas.

Esto dicho sin el propósito de romantizar los campamentos, sino para destacar aspectos que las respuestas actuales no recogen y que podrían enriquecerlas. Es indiscutible que ha habido mejoras en las condiciones de habitabilidad, en particular lo referido a la sanidad, y la regulación legal de las propiedades; sin embargo, persisten graves problemas asociados a la pobreza y exclusión, y se ha perdido la riqueza de las redes sociales. Como se desarrolla en el Capítulo 5, en el diagnóstico de los mismos pobladores “con techo”, “la vivienda mejora la calidad de vida de las personas, [pero] los deseos de superación de la pobreza se topan con la evidencia de una realidad que, contra las expectativas de la gente, no propicia procesos de movilidad social. Los ingresos siguen siendo los mismos, las deudas y los gastos mayores, el barrio continúa igual o peor, el espacio de la familia se ha hecho más restringido; la urgencia de la sobrevivencia sigue siendo tanto o más central que antes en la vida de las familias”.

Una de las interrogantes que se plantea en el libro a partir de esta realidad excluyente se refiere a las posibilidades de integración de los residentes de las villas a sus nuevos barrios, en tanto vecinos; y al Estado, en su calidad de ciudadanos; ambos en términos del derecho de pertenencia a una unidad territorial, cultural y económica.

Esto se explora en el Capítulo 6 a partir de dos preguntas muy específicas, y no contempladas en las políticas habitacionales: “¿Qué pasa en la vida de las personas más pobres cuando obtienen la primera casa propia? ¿Qué transformaciones ocurren en las relaciones familiares, vecinales, con el Estado y con el entorno en general?” La respuesta nos lleva a valorizar la organización de los pobladores y su participación en los procesos de acceso a la vivienda, y a relevar una ausencia: “el Estado no encuentra entre sus mecanismos los necesarios para relacionarse con ellos desde su nueva condición, la de pobres con techo.

Al contrario, los mecanismos usados por el Estado son los mismos que aplica para relacionarse con la clase media o con quienes están en extrema pobreza: los coloca en una de esas dos categorías. En su nueva condición, no existen para el Estado”. Frente a esta situación de exclusión y las posibilidades de integración, el Capítulo 7 distingue entre integración funcional e integración simbólica: “La integración funcional supone la interdependencia con un todo social; la integración simbólica, en cambio, supone la implicación de los sujetos en cuanto ciudadanos en un sistema de derechos, normas y valores”. Desde esta perspectiva, se puede afirmar que las políticas de vivienda social mejoran “en el corto plazo la integración funcional de las familias —es decir, se resuelve el problema de los sin techo—”, pero no han contemplado “la construcción de una comunidad de sociabilidad y sentidos desde donde sostener procesos de construcción de sujetos y ciudadanos”.

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

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

Todo lo anterior, con sus luces y sombras, desemboca en el libro en una conclusión optimista respecto de la política habitacional en Chile. La fotografía de la portada muestra la desesperación y audacia con que los residentes de las villas intentan responder a sus necesidades ampliando las viviendas que les ha entregado el mercado. Es una respuesta frágil, porque esa audacia y libertad no forma parte hoy del marco institucional de

las políticas sociales o habitacionales, que los excluyen como actores; tampoco de la agenda política, que hasta muy recientemente no los consideraba; y menos de los diseños de ingenieros, arquitectos y urbanistas.

Pero no estamos al final del camino, estamos en un punto de inflexión. Si se sigue haciendo lo mismo —esto es, aplicar una política de financiamiento de vivienda social sin considerar la participación y necesidades de sus destinatarios, la organización interna de los conjuntos y su inserción en la ciudad—, los efectos se harán irreversibles. Al contrario, si se reconoce que el stock existente es un problema, podemos decir que se ha cumplido una primera etapa: los sin casa tienen techo. La tarea ahora es hacer de ese techo una vivienda digna, y de los conjuntos, barrios integrados a la ciudad.

Alfredo Rodríguez es Arquitecto, Vicepresidente del Colegio de Arquitectos de Chile e investigador de Sur,- Corporación de Estudios Sociales y Educación

[Envía esta noticia](#)