

CON SUBSIDIO, SIN DERECHO

La situación del derecho
a una vivienda adecuada
en Chile

Editado por
Alfredo Rodríguez
Paula Rodríguez
Ana Sugranyes



CON SUBSIDIO, SIN DERECHO

CON SUBSIDIO, SIN DERECHO

La situación del derecho
a una vivienda adecuada en Chile

Susana Aravena, Jordi Borja, Patricia Boyco, Alonso González,
Fernando Jiménez, Francisco Letelier, Alfredo Rodríguez,
Paula Rodríguez, Raquel Rolnik, Alejandra Sandoval,
Ana Sugranyes, María Elvira Valdivieso

Editado por
Alfredo Rodríguez, Paula Rodríguez, Ana Sugranyes

Ediciones SUR

Este libro fue realizado a partir de la información y antecedentes recopilados en la investigación que los autores realizaron, como investigadores de SUR Profesionales Consultores, S.A., para el Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH), titulada “Estudios de casos: Derecho a la vivienda adecuada”, en el año 2013.

© Alfredo Rodríguez, Paula Rodríguez, Ana Sugranyes, 2015
Ediciones SUR
María Luisa Santander 0440, Providencia, Santiago de Chile
corporacionsur@sitiosur.cl – www.sitiosur.cl
2ª edición revisada, 2018

ISBN n.º 978-956-208-099-6

Edición de textos:	Paulina Matta
Diseño de interior y portada:	Paula Rodríguez
Fotografía de portada:	Eugenia Paz
Fotografías interiores:	Susana Aravena, Guillermo Calderón, Fernando Jiménez, Alfredo Rodríguez, Paula Rodríguez, Alejandra Sandoval, Ana Sugranyes
Diagramación y composición:	Diego Rodríguez
Corrección de pruebas:	Edison Pérez
Impresión: \mathbb{P} Ediciones	
	www.publiprom.cl

IMPRESO EN CHILE / PRINTED IN CHILE

Las cosas que están mal hay que decirlas para hacerlas mejor.

Eva Guendelman, entrevistada

Contenido

Presentación	11
Primera Parte: Subsidio sin derecho	15
El derecho humano a una vivienda adecuada en Chile Ana Sugranyes y Fernando Jiménez Cavieres	17
Segunda Parte: El derecho a la vivienda en Chile (Casos)	45
Los casos	47
La (in)seguridad de la tenencia. Desalojo y conquista ciudadana Ana Sugranyes	61
Villa Francisco Coloane: vulneración del derecho a la tenencia Fernando Jiménez Cavieres	77
Familias desplazadas del centro histórico a la periferia de Talca Patricia Boyco Chioino, María Elvira Valdivieso, Francisco Letelier Troncoso	95
Población El Castillo: el derecho a una vivienda habitable Paula Rodríguez Matta	113
Lo Valledor Norte: Población Corvi años sesenta Alejandra Sandoval	133
Villa Nueva California: blocks de fines de los noventa Alejandra Sandoval	145
El Programa Especial de Trabajadores Alfredo Rodríguez	159
Toma de terrenos La Florida: el derecho a la localización Fernando Jiménez Cavieres	175
Migrantes en Santiago de Chile Susana Aravena	187

Temas habitacionales en comunidades mapuche Ana Sugranyes	203
Un tiempo de catástrofe donde no hay comunidades Entrevista a Javiera G. y Keri Ch.	215
Mi derecho lo estaba reclamando en la calle Entrevista a Suria Delgado	227
Yo sigo perteneciendo a un barrio céntrico Entrevista a Eva Guendelman	235
Tercera Parte: Suburbios sin derechos	243
La vivienda popular, de la marginación a la ciudadanía Jordi Borja	245
Documentación sobre el derecho a una vivienda adecuada	265
El derecho a una vivienda adecuada Informe de Raquel Rolnik	267
Derecho a la vivienda adecuada Instituto Nacional de Derechos Humanos	281
Referencias documentarias	297
Documentación internacional sobre el derecho a una vivienda adecuada	299
Documentación sobre el derecho a la vivienda en Chile	311

Presentación

Este libro examina, a través de un estudio de casos, las políticas de viviendas sociales en Chile desde la perspectiva del derecho humano a una vivienda adecuada, definido este como el derecho a un lugar donde vivir en seguridad, paz y dignidad.¹

El derecho humano a una vivienda adecuada forma parte del Pacto Internacional de los Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC), adoptado por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el 19 de diciembre de 1966. Este Pacto, referido globalmente al derecho a un nivel de vida adecuado, a continuación desglosado en sus distintos componentes, fue suscrito por Chile el 16 de septiembre de 1969, y aceptado por el Decreto 326, del Ministerio de Relaciones Exteriores, de 27 mayo 1989, que en su artículo 11, inciso 1, establece concretamente:

Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido *y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia*. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento. (Énfasis agregado)

Veinticinco años después, continúa abierto e incumplido el desafío de ir precisando este derecho en leyes; en políticas públicas, planes y progra-

1 “El Comité de las Naciones Unidas de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha subrayado que el derecho a una vivienda adecuada no se debe interpretar en un sentido estricto o restrictivo. Debe considerarse más bien como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte”. Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, *Derecho a una vivienda adecuada*, Folleto Informativo n.º 21, Rev. 1 (Ginebra, 2010), p. 3.

mas; en garantías, estándares y obligaciones para que sea efectivo, como todos los demás derechos humanos, universales e indivisibles.

Ocurre, sin embargo, que en nuestro país la vivienda y la tierra aún no han logrado adquirir el rango de objetos de derechos humanos. Se han transformado en mercancías, en bienes materiales que se adquieren en propiedad y que se transan por su valor de cambio. Como señalaba el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Minvu) en la preparación el Mensaje Presidencial de 1976: “La vivienda es un derecho que se adquiere con esfuerzo y ahorro, para lo cual la familia y el Estado comparten su cuota de responsabilidad”.² Definición mercantilizada (la vivienda se adquiere), que no se condice con la concepción de los derechos humanos como “derechos inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua, o cualquier otra condición”.

En este marco se desarrolla el contenido del libro. Su origen fue un informe realizado por SUR Profesionales el año 2013 para el Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH), sobre “el ejercicio y cumplimiento del derecho humano a una vivienda adecuada de las personas chilenas y migrantes que residen en distintas formas de asentamientos”. El estudio examinó el estado de los atributos del derecho a la vivienda —incluidos aspectos relacionados con la seguridad jurídica de la tenencia; disponibilidad de servicios, materiales e infraestructuras; gastos soportables; habitabilidad; asequibilidad; localización; adecuación cultural—, en diferentes tipos de asentamientos.

El estudio incluyó también una mirada analítica a los distintos tipos de sujetos y colectivos eventualmente vulnerados que residen en dichos asentamientos: mujeres, adultos mayores, jóvenes, allegados, inmigrantes, indígenas, discapacitados, deudores hipotecarios, casos de diversidad de género.

Los resultados nos parecieron importantes, y a comienzos de 2014 convocamos a todas las personas del equipo que había realizado el trabajo, para profundizar los casos en que habían participado y producir esta publicación colectiva.

El libro se estructura a partir de un capítulo inicial, “subsidio sin derecho”, que revisa la situación del derecho a una vivienda adecuada en Chile. Este análisis parte de los derechos sociales, económicos y culturales y su especificidad en los territorios, y de la función social del derecho de propiedad; esto es, el uso del suelo para el beneficio de la sociedad, más allá de las condiciones de compensación en caso de expropiación, como lo establece la Constitución vigente. Explica cómo se han ido construyendo

2 Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Minvu), *Antecedentes para la preparación del Mensaje Presidencial 1976*, Monografías y Ensayos, Serie VII, Política habitacional y planificación n.º 77 (Santiago, 1976), p. 68.

lentamente los estándares internacionales del derecho a la vivienda y en qué consisten los atributos del mismo. Para situar el alcance de los derechos colectivos, aborda las conquistas políticas de la ciudadanía en distintos países de América Latina, que permiten ahora ir formulando los instrumentos legales necesarios para el ejercicio del derecho a la ciudad. Con estos antecedentes, el capítulo analiza los desafíos necesarios de tener en cuenta para que el derecho humano a una vivienda adecuada sea efectivo en Chile. Y ello no solo en el caso de aquellos en los que aún no se ha verificado, sino también en el de quienes han sido beneficiarios del subsidio habitacional y puedan descubrir ahora el derecho a tener derecho.

En el cuerpo central, se presentan diez estudios de situaciones habitacionales particulares y tres entrevistas complementarias,³ todos correspondientes a distintas vulneraciones al derecho a una vivienda adecuada. Entre ellas, las referidas a los atributos de seguridad jurídica de la tenencia (desalojos, pérdida de centralidad), vivienda habitable (deterioro físico y social), gastos de vivienda soportables (pagos no razonables, deudas exorbitantes), acceso a la vivienda (tomas de terrenos, arriendos ilegales), vivienda asequible (inadecuación a personas discapacitadas), adecuación cultural de la vivienda (discriminación de género y étnica).

En el capítulo final, “suburbios sin derechos”,⁴ se señala que el derecho a la vivienda es un derecho programático, cuya efectividad depende de una gran cantidad de actores: gobiernos, organizaciones sociales, agentes del suelo, entre otros. Sin embargo, como derecho humano —y, en esa condición, situado en un ámbito moral—, el derecho a la vivienda tiene su base en valores que superan las ideologías políticas. El derecho a la ciudad “se perfecciona”. En ese sentido, se propone trabajar en torno a una ciudad colaborativa, dejando atrás las actuales ciudades gobernadas y planificadas por y para el mercado. Esto implica no solo un cambio político, sino también la reconquista del lenguaje: empezar a hablar de ‘conciudadanía’, de ‘desmercantilización’ y de ‘producción de bienes accesibles a todos’; entre ellos, las viviendas. Ni la ciudad ni las viviendas pueden quedar en manos de los gobiernos, de los agentes del suelo o de la banca. A la ciudadanía organizada le corresponde guiar su producción, en el marco de la conquista y formalización vinculante de sus derechos legítimos.

Se cierra el libro con documentación sobre el derecho a la vivienda, que incluye parte de una relatoría de la Organización de las Naciones Unidas sobre el derecho humano a la vivienda, y una sección del informe de 2013 del Instituto Nacional de Derechos Humanos. En sección aparte se agrega, manera de referencia, un listado de documentos internacionales y nacionales sobre el derecho a la vivienda.

3 Los diez estudios y dos de las entrevistas fueron realizados por el equipo de trabajo; una de las entrevistas estuvo a cargo de Alonso González, Talca.

4 Artículo encargado para esta publicación a Jordi Borja, Barcelona.

Los artículos y los casos incluidos en este volumen hacen presente que el derecho a la vivienda está vinculado a otros derechos humanos, de los cuales, según las definiciones establecidas, es inseparable. Y que, en la práctica, está estrechamente ligado a las políticas de desarrollo urbano, entendidas desde el enfoque del derecho a la ciudad, tanto en cuanto a la recuperación de las centralidades, como a la redistribución de las plusvalías del suelo y al proceso continuo de creación de la ciudad como obra colectiva.

* * *

Agradecemos al Instituto Nacional de Derechos Humano, que autorizó el uso para esta publicación de parte del material producido durante el estudio que encargó a SUR, y que para esta publicación fue complementado con nuevas informaciones y reflexiones. Por supuesto, la responsabilidad por los resultados y opiniones es nuestra.

Nuestros reconocimientos, finalmente, al trabajo de Paulina Matta en la edición de estos textos.

LOS EDITORES
Santiago, octubre 2015

Primera Parte

Subsidio sin derecho

El derecho humano a una vivienda adecuada en Chile

Ana Sugranyes y Fernando Jiménez Cavieres

A menudo en Chile, pensando los territorios, la ciudad, el barrio y la vivienda, la educación, la salud, la equidad de género y la diversidad sexual —entre otros elementos geográficos, políticos, económicos, sociales y culturales que conforman las dimensiones del hábitat—, los análisis se refieren a las políticas públicas, la actividad inmobiliaria, la participación ciudadana, o la apropiación del espacio; pocos enfocan tales elementos desde la perspectiva de los derechos humanos.

En la tradición chilena de los derechos humanos prevalecen los temas relacionados con los derechos políticos y civiles, y muy especialmente con el derecho a la vida. Ello es explicable. Los desaparecidos, los detenidos, los ejecutados y los torturados están en el centro de la lucha por los derechos humanos. En círculos especializados, sin embargo, hay cuestiones que se van abriendo espacio desde la perspectiva de los derechos humanos: las referidas a los pueblos indígenas, a las niñas y los niños, las mujeres, la soberanía alimentaria; algo en temas de la salud; pero en cuanto al hábitat, es muy poco lo que se ha elaborado.

Como suele pasar en la muy lenta construcción de los derechos humanos —por ejemplo, recién tras dos siglos de reivindicaciones por parte de los movimientos feministas, las condiciones están dadas para un mundo con igualdad de derechos entre la mujer y el hombre—, algo está pasando, también en Chile, para que los temas asociados al hábitat se enfoquen en función de los derechos humanos.

Desde hace unos diez años, en todo el mundo la ciudadanía se está organizando a partir de los territorios; también en Chile. Ante las situaciones de mayor inequidad, las tendencias a la individualización de las sociedades, y en reacción a las políticas sociales neoliberales, con las cuales la población vulnerable termina siendo beneficiaria de un subsidio o de un bono, hay un despertar de ciudadanas y ciudadanos que exigen derechos solidarios. Los movimientos poblacionales renacen, luchan reivindicando sus capacidades organizativas y autogestionarias.

Desde 2012, una iniciativa de varias organizaciones de la sociedad civil, con el apoyo de la Relatora Especial del Derecho a la Vivienda del Consejo de Naciones Unidas,¹ logró iniciar un proceso para colocar el derecho a la vivienda como tema en Chile. Es así como se organizó una visita de la Relatora, Raquel Rolnik, con doble propósito: responder a la demanda del Movimiento Nacional por la Reconstrucción Justa (MNRJ), y a las inquietudes de la Relatora que, en ese año, estaba preparando su informe sobre la “financiarización de la vivienda”² para entender el fenómeno de “los con techo” (Rodríguez & Sugranyes 2005), o los impactos sociales y espaciales de la producción masiva y sostenida de viviendas sociales a través del subsidio habitacional. Esta misma iniciativa llevó a que en 2012 y en 2013, el Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH) haya considerado el *derecho humano a una vivienda adecuada*, por primera vez en informes anuales.³ En torno al examen periódico universal 2013 (EPU) o la revisión cuatrienal del cumplimiento de los derechos en Chile por parte de las Naciones Unidas, por primera vez organizaciones sociales presentaron un informe paralelo sobre el cumplimiento del derecho humano a una vivienda adecuada (DHVA).⁴

Este capítulo se propone, por una parte, analizar los derechos humanos desde la especificidad de los territorios y la práctica del derecho a la vivienda, y hacia la formulación del derecho a la ciudad; y por otra, describir los antecedentes del DHVA en Chile.

1 El título de Relator Especial es otorgado a los individuos que trabajan en representación de las Naciones Unidas y que cumplen con el mandato específico otorgado por la Consejo de Derechos Humanos de la ONU de investigar, supervisar y sugerir soluciones para los problemas de derechos humanos en países y territorios determinados (mandatos por país), o violaciones específicas a los derechos humanos en todo el mundo (mandatos temáticos). Los Relatores Especiales tienen la capacidad de responder rápidamente a los alegatos de violaciones de los derechos humanos en cualquier lugar del mundo y en cualquier momento. Pueden recibir distintos nombres: representante, representante especial o experto independiente. Los relatores con mandato son independientes, no son subvencionados por las Naciones Unidas y permanecen en sus funciones personales por un período máximo de seis años.

2 *Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado* (Naciones Unidas, A/67/286. Distr. general 10 de agosto de 2012), http://dereitoamoradia.org/?page_id=1144&lang=es

3 INDH, *Informe Anual 2012*. El estudio de base para informar sobre la situación del Derecho Humano a la Vivienda Adecuada fue elaborado para el INDH por Fernando Jiménez C.

INDH, *Informe Anual 2013*. El estudio de base para informar sobre el Derecho a la Vivienda Adecuada fue elaborado para el INDH por SUR Profesionales.

4 *El derecho humano a una vivienda adecuada (DHVA) en Chile*. Informe preparado por Fernando Jiménez para ser presentado por la Coalición Internacional del Hábitat (HIC, por su sigla en inglés), en el marco de EPU 2013 Chile; véase en documentos del Alto Comisionado de Derechos Humanos (OHCHR, por su sigla en inglés), <https://uprdoc.ohchr.org/uprweb/downloadfile.aspx?filename=333&file=SpanishTranslation>.

El enfoque de los derechos humanos desde los desafíos socioespaciales

La dignidad humana y la función social de los bienes comunes forman parte de las ideas rectoras a partir de las cuales se construyeron los derechos humanos a través de los siglos. Para quienes estudian temas sociales en la diversidad de los territorios, estos principios cruzan a diario el marco de conflictos y propuestas que surgen de todos los sectores sociales.

Las principales variables relacionadas con el uso social de los territorios son el suelo para producir los alimentos, el suelo donde vivir, el suelo para movilizarse, el agua y el aire. Ellas aparecen de forma transversal en todos los tratados de derechos humanos, aunque la comunidad internacional no haya logrado, hasta ahora, definir la especificidad del derecho a la tierra. En la tradición occidental de los derechos civiles y políticos,⁵ estas nociones se confunden en el *derecho de propiedad*. En la tradición latinoamericana, el derecho de propiedad, hablando de suelo, se centra en la propiedad privada.

El enfoque de los derechos humanos desde la especificidad de los territorios, en el contexto chileno, se limita entonces al *derecho de propiedad*, entendido este, ante todo, como propiedad individual.⁶ Por ejemplo, las políticas de acceso a la vivienda están únicamente basadas en la propiedad individual; no contemplan las alternativas de uso en comodato, poco promueven el arriendo en función de los derechos del arrendatario y rehúyen el cooperativismo basado en la propiedad colectiva.

Otra dimensión de estos principios universales está en la *función social de la propiedad*. La Constitución de Chile coloca esta función social en el sentido de las condiciones de obligaciones en caso de una expropiación.⁷

Sin embargo, si de derechos humanos se trata, el análisis de la *función social de la propiedad* demuestra otras dimensiones, como lo sugiere el trabajo de Távora Alfonsín (2003); entre ellas: (i) el rol activo del Estado para garantizar el acceso al suelo y a la vivienda y, por lo tanto, en materia de política de ordenamiento territorial; (ii) la recuperación y redistribución de

5 A partir de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), en el período de la Guerra Fría se concretó, por una parte, el Pacto Internacional de los Derechos Políticos y Civiles (1966) en la tradición de los derechos cívicos occidentales, especialmente del eje anglosajón. Por otra, desde el eje del bloque socialista, en función de las obligaciones del Estado, se fueron estableciendo las bases del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) (1965).

6 Estamos, entonces, ante una realidad, desde el nacimiento de la república de Chile, donde la matriz ideológica sobre la cual se cimienta el país se identifica con el liberalismo económico. En este contexto, la esencia liberal de la legislación chilena se expresa en un código civil basado en la lógica del derecho a propiedad individual, elevándolo a la calidad de derecho fundamental. En este escenario institucional y jurídico, se coarta “de entrada” la viabilidad jurídica de propiedad común del territorio.

7 Al respecto, véase los primeros cuatro incisos del artículo 19, numeral 24 de la Constitución (1985).

las plusvalías; (iii) la posibilidad de armonizar los derechos individuales, los derechos de incidencia colectiva y los derechos sociales; (iv) pistas para mitigar conflictos y desigualdades, por ejemplo, entre rentistas y ocupantes de inmuebles, entre propietarios y arrendatarios; (v) alternativas de regulación para formas colectivas de producción agrícola y del hábitat; y (vi) la recuperación de inmuebles vacantes.

Por lo tanto, más allá de los temas de las compensaciones en caso de una expropiación, es posible legislar la *función social de la propiedad*, especialmente desde el Código Civil, como criterio general ante la resolución de conflictos que afectan el interés público. Es un tema mayor para ser considerado en el actual proceso de revisión de la carta magna de Chile. Sin la valoración de los derechos económicos, sociales y culturales en la definición del bien público y de la propiedad privada, los territorios seguirán reproduciendo los mismos patrones actuales de segregación y exclusión.

Ante la realidad segregada y fragmentada de los territorios y de las ciudades, aparece ahora un discurso que enfatiza la aspiración de espacios integrados. En este sentido, los análisis se centran en los temas de guetos, o de las concentraciones homogéneas de pobreza en las ciudades. Pero, pensando en términos de derechos humanos y de la función social de la propiedad y del suelo, más valdría tener en cuenta las modalidades de *acumulación por desposesión*:⁸ el cómo los sectores de poder inmobiliario, con el apoyo del Estado, van configurando y protegiendo *sus* territorios (Pinçon & Pinçon-Charlot 2007), en contra de todos los principios de los derechos humanos. Por todas partes en el mundo, y en Chile también, se dan situaciones de violación de los derechos humanos en los territorios, en el campo y en la ciudad.⁹

Si bien hay muchas variables que precisan el enfoque territorial de los derechos humanos, como el suelo, el agua o el aire, esta publicación se centra en el tema habitacional, ilustrado por el Derecho Humano a una Vivienda Adecuada (DHVA), que forma parte del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), que en su artículo 11 lo define como “el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí misma y para su familia, incluyendo alimentación, vestido y vivienda adecuadas y una mejora continuada de las condiciones de existencia”.

8 El término, según Harvey (2003), define los cambios neoliberales producidos en los países occidentales desde los años 1970 hasta la actualidad y que estarían guiados por cuatro prácticas, principalmente: la privatización, la financiarización, la gestión y manipulación de las crisis y redistribuciones estatales de la renta. Los cambios se manifiestan, entre otros, en la privatización de empresas y servicios públicos, que tienen su raíz en la privatización de la propiedad comunal.

9 Véase los informes anuales de la base de datos “Mapping eviction, dispossession, destruction and privatization-related cases”, de la Red de Derechos a la Vivienda y a la Tierra (HIC-HLRN, por sus siglas en inglés), en http://hlmn.org/welcome_violation.php

Antecedentes del derecho a la vivienda

El reconocimiento de la vivienda como un derecho humano, con su adjetivo “adecuada”, es el resultado de un proceso de décadas de debate y perfeccionamiento del concepto, cuyo origen está en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, y sigue evolucionando hasta el día de hoy gracias a la contribución de diversas agencias de las Naciones Unidas, sus Relatores Especiales y comités de expertos, así como organizaciones especializadas.¹⁰

El inicio de la formulación del derecho a la vivienda aparece en la Primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamiento Humanos (Vancouver, 1976); la declaración final de esta cumbre mundial manifiesta que “la vivienda y los servicios adecuados constituyen un derecho humano básico”.¹¹ En el marco de la celebración en 1987 del Año Internacional de la Vivienda para las Personas sin Hogar, la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó algunas resoluciones respecto a la realización del derecho a una vivienda adecuada. En 1991,¹² se da el reconocimiento como derecho pleno, con la formulación de sus *estándares internacionales*;¹³ dos años más tarde, se llega a tipificar la base legislativa del derecho a la vivienda, que indica las obligaciones de los Estados al respecto.¹⁴

La Conferencia Hábitat II (Estambul, 1996) insiste en la necesidad de buscar un desarrollo sostenible que implique mejores equilibrios entre lo económico, lo social y la protección ambiental, incorporando la participación de las comunidades. De acuerdo con Naciones Unidas,¹⁵ “los re-

10 Además del trabajo oficial de Naciones Unidas, existen innumerables aportes de fuentes académicas y de la sociedad civil, particularmente de defensa del derecho a nivel internacional, como la Coalición Internacional del Hábitat (HIC, por su sigla en inglés), que lleva décadas contribuyendo al DHVA, no solo con denuncias, sino también con conceptos y propuestas legislativas. En los años noventa del siglo pasado, la organización *Centre on Housing Rights and Evictions* (COHRE / Centro por el Derecho a la Vivienda y contra los Desalojos) también contribuyó a tal efecto.

11 Declaración sobre los Asentamientos Humanos [Adopción: Vancouver, 11 de junio de 1976, en la Conferencia de Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos], Sección III: Directrices para la Acción (8). Versión en español en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/353/61.pdf>

12 Aprobación de la resolución 1991/26 de la Subcomisión de Prevención de las Discriminaciones y Protección de las Minorías que resuelve estudiar el tema, lo que coincide con la publicación de la Observación General N° 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

13 Los estándares basados en el derecho internacional de los derechos humanos fijan una orientación general, en ocasiones metas que alcanzar, a partir de las cuales se formulan las políticas públicas concretas que deben implementarse para el cumplimiento de estos derechos.

14 Véase Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos, documento E/CN.4/Sub.2/1993/15 (junio de 1993), “El derecho a una vivienda adecuada”, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G93/140/91/PDF/G9314091.pdf?OpenElement>

15 Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) y ONU-HABITAT. *El derecho a una vivienda adecuada* (Folleto Informativo N.º 21, 2010), 15.

sultados de la Conferencia Hábitat II —la Declaración de Estambul y el Programa de Hábitat— constituyen un marco para vincular el desarrollo de los asentamientos humanos con el ejercicio de los derechos humanos en general y los derechos a la vivienda en particular”.

Para Hábitat III, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible que tuvo lugar en Quito en octubre de 2016, según Rodríguez y Sugranyes (2017), el debate de la sociedad civil en el mundo entero se centró en el rescate de la Agenda Hábitat (1996), de la cual varios compromisos han quedado a la deriva, especialmente en lo referido a los derechos humanos.

A través de los años, se han ido superando las limitaciones que tenía el concepto inicial de *vivienda*, entendida solo como la necesidad material de contar con un techo o ser un refugio.¹⁶ Ahora se acepta una mayor vinculación de la vivienda con su entorno físico, espacial, social, cultural y económico; también se valora una serie de intangibles respecto a lo que una vivienda significa para las personas, como, por ejemplo, la integración social, la seguridad y el sentido de pertenencia.¹⁷ Es así como el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Comité DESC en adelante,¹⁸ ha ido ampliando el concepto indicando que no debiera tener un sentido limitado o restrictivo que lo equipare al simple hecho de tener “un tejado por encima de la cabeza o lo considere exclusivamente como una mercancía”.¹⁹

El Informe de Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD 1999 agrega: “El imperativo de una vivienda adecuada para la seguridad personal, la privacidad, la salud y la protec-

16 El artículo 7 del documento E/CN.4/Sub.2/1993/15 citado indica: “Es una realidad que el derecho a la vivienda y las atribuciones que este derecho implica siguen teniendo sólo un interés marginal y constituyen un aspecto en gran parte inexplorado de los derechos humanos”. Esto constituye un indicador de la baja asimilación que, como derecho, aún tenía la vivienda antes de la Conferencia Hábitat II (Estambul, 1996), en particular en términos de su interrelación con otros derechos, tales como la no discriminación y los derechos de los niños, niñas y mujeres, por mencionar solo unos casos

17 Al respecto, el Artículo 26 del Informe del Relator Rajindar Sachar (documento E/CN.4/Sub.2/1993/15), indica: “La amplia gama de cuestiones planteadas y las diferentes concepciones del derecho a la vivienda expuestas por los Estados que participaron en los debates indican que este derecho puede ser objeto de una amplia interpretación y que necesita ser ampliado por la comunidad internacional. Esta percepción se basa en la utilización en el artículo 11 [del Pacto DESC] de la palabra ‘adecuados’. Interpretado conjuntamente con las múltiples connotaciones que implica la frase ‘una mejora continua de las condiciones de existencia’, el derecho a la vivienda reviste forzosamente dimensiones que rebasan con mucho el simple cobijo y el significado mínimo de ‘cuatro paredes y un techo’”.

18 Órgano de la ONU responsable de la supervisión de la realización del derecho a la vivienda por parte de los estados.

19 Aplicación del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales Y Culturales, Observación general 4, El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto), (Sexto período de sesiones, 1991), UN Doc. E/1991/23 (1991), <http://www1.umn.edu/humanrts/gencomm/epcomm14s.htm>.

ción del clima junto a muchos otros atributos de la humanidad, basado en principios universales, ha llevado a la comunidad de naciones a reconocer a la vivienda adecuada como un derecho humano básico”.

En el año 2001, con la intención de incluir actores no indicados en definiciones previas y asumiendo que “la vivienda es clave para el bienestar y la salud de los individuos, familias y grupos en el mundo”,²⁰ el primer Relator Especial para el Derecho a la Vivienda, Miloon Kothari²¹ propone que el derecho a la vivienda adecuada es “el derecho de todo hombre, mujer, joven y niño a tener un hogar y una comunidad seguros en que puedan vivir en paz y dignidad”.

La evolución del concepto ‘vivienda’ está marcada desde la Conferencia de Vancouver (1976), a la cual se la conoce como Hábitat I.²² A través de este apelativo se fueron asociando los problemas de los asentamientos humanos con los del medioambiente,²³ dadas las evidencias de degradación ambiental derivadas de los procesos de urbanización acelerada y, en particular, la situación de los asentamientos precarios del denominado “tercer mundo”. Por lo tanto, se hizo un primer reconocimiento de que los problemas de los asentamientos humanos no se resuelven solo con provisión de vivienda.

El derecho humano a una vivienda adecuada

El contenido del derecho a la vivienda se construye a partir de varios atributos, o cualidades, relacionados con la calidad de vida de las personas. Además de los evidentes requisitos de calidad física y habitabilidad del bien material, sin duda la localización y el costo de adquisición y de mantenimiento desempeñan un rol fundamental. Las personas aspiran a una infraestructura básica; también quieren estar cerca de su lugar de trabajo, tener escuelas, centros de salud y otros servicios y equipamiento accesibles, algo que hoy en día se conoce como “geografía de las oportunida-

20 Los términos ‘hogar’ y ‘comunidad’, que connotan aspectos sustantivos de la vivienda, tal como se encuentra en diversa bibliografía en la materia. Por ejemplo, Turner (1972) dice “la vivienda es un verbo: la vivienda hace”.

21 Véase Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos, E/CN.4/2001/51 (enero 2001), “Informe del Relator Especial sobre la vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado”, párr. 8, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G01/105/90/PDF/G0110590.pdf?OpenElement>.

22 La noción de ‘hábitat’, al igual que la de ‘asentamientos humanos’, integra los conceptos de casa, vivienda, ciudad, región y territorio. Véase: *Hábitat y desarrollo humano*. Cuadernos PNUD-UN Hábitat (Bogotá: PNUD Colombia, 2004), 59, unhabitat.org/?wpdmact=process&did=MTE5MC5ob3RsaW5r

23 En la Conferencia sobre Medio Ambiente Humano, realizada en la ciudad de Estocolmo en 1972 y también conocida como Cumbre de la Tierra, surgieron las primeras preocupaciones por la relación entre daño medioambiental y las actividades humanas, con los asentamientos humanos como parte de esos efectos, en particular por sus vínculos con la pobreza.

des”, concepto que sugiere que el lugar donde las personas viven afecta sus oportunidades. La vivienda, entonces, se concibe como un bien social, un valor de uso y un valor de cambio, que permite el goce de otros derechos fundamentales, como parte del sistema internacional de protección y promoción de los derechos humanos.

Se entiende, entonces, que el derecho a la vivienda, es *indivisible*²⁴ del derecho a un nivel de vida adecuado y, por tanto, interrelacionado con varios otros derechos. En palabras de Raquel Rolnik, el derecho a la vivienda representa “una puerta de entrada a otros derechos humanos como la educación, la salud, los medios de sobrevivencia, las oportunidades de trabajo...”.

El derecho a la vivienda contiene *libertades*, que se traducen en la protección contra las erradicaciones forzadas y destrucción y demolición arbitrarias del hogar propio; el derecho a estar libre de interferencias en la privacidad y familia dentro del hogar y a elegir la residencia propia, determinar dónde se vive y la correspondiente libertad de movimiento.

El derecho a la vivienda contiene *potestades* —en el sentido de ‘facultades’—, entre ellas, la seguridad de tenencia; la restitución de la vivienda, la tierra o la propiedad; el acceso igualitario y no discriminatorio a la vivienda adecuada; la participación en la toma de decisiones vinculadas a la vivienda a nivel nacional y comunitario. La vivienda adecuada debe proveer más que cuatro paredes y un techo. Como concepto, significa disponer de un lugar donde poder aislarse si se lo desea; implica espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable.²⁵

A partir del concepto señalado, el Comité DESC²⁶ detalla siete atributos y sus condiciones del derecho humano a una vivienda adecuada.

El primer atributo, el más complejo, es la *seguridad jurídica de la tenencia*. La tenencia adopta una variedad de formas, como el alquiler (público y privado), la vivienda en cooperativa, el arriendo, la ocupación por el propietario, la vivienda de emergencia y los asentamientos precarios, incluida la ocupación de tierra o propiedad. Sea cual fuera el tipo de tenencia, todas las personas deben gozar de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desalojo, el hostigamiento u otras amenazas. Por

24 Principio de indivisibilidad de todos los derechos humanos. Siempre hay relaciones entre los derechos políticos, civiles, económicos, sociales, culturales y ambientales.

25 Definición de una “vivienda adecuada” por el Comité DESC, en su Observación General N.º 4 de 1991, párrafo 7, [http://www.derechos.org/nizkor/ley/doc/obgen1.html#El derecho](http://www.derechos.org/nizkor/ley/doc/obgen1.html#El_derecho)

26 El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC), es el órgano de expertos independientes que supervisa la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). Los atributos y condiciones presentados a continuación corresponden al documento del Comité DESC, Observación General N.º 4, ya citado.

consiguiente, los Estados deben adoptar medidas destinadas a conferir seguridad legal de tenencia a las personas y los hogares que carezcan de esa protección, consultando a las personas y grupos afectados y garantizando compensaciones reales en caso de erradicaciones indispensables para la salvaguardia del interés común.

La seguridad de la tenencia es un componente central del derecho a la vivienda adecuada. Cualquier iniciativa relacionada con la vivienda, ya sea en el contexto de la renovación urbana, la rehabilitación de conjuntos caídos en la obsolescencia, la gestión de la tierra u otros proyectos de desarrollo, o para hacer frente a las necesidades de reconstrucción después de conflictos o desastres, muy a menudo tendrá repercusiones en la seguridad de la tenencia. La falta de seguridad de la tenencia —en el derecho y en la práctica— hace muy difícil la protección contra el desalojo forzoso, dejando a los más vulnerables, tales como los habitantes de los asentamientos precarios o conjuntos de vivienda social precaria, en riesgo de padecer una serie de violaciones de los derechos humanos.²⁷

Para ilustrar la complejidad de la seguridad jurídica de la tenencia, en la primera década de los años 2000, al monitorear el cumplimiento del objetivo 7.11 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM),²⁸ regido por las bases del derecho a la vivienda, todo el énfasis se centró en los indicadores de acceso a agua potable y saneamiento, de durabilidad de la vivienda, de existencia de un área suficiente para vivir y de seguridad de la tenencia. Sin embargo, producto de las dificultades que enfrentan los gobiernos para llevar a cabo este complejo ejercicio, algunos países miembros del Consejo de ONU-Hábitat retiraron el indicador de seguridad de la tenencia, variable medular cuya comprensión se hace problemática al ponerse en juego su sentido como derecho de posesión de la tierra, frente a su dimensión formal y legal de derecho de propiedad.

El segundo atributo se refiere a la disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura, esto es, las *condiciones de accesibilidad física*. Una vivienda adecuada cubre servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición. Todas y todos los beneficiarios del derecho a una vivienda adecuada tienen acceso permanente a recursos naturales y comunes, a agua potable, a energía para la cocina, la calefacción y el alumbrado, a instalaciones sanitarias y de aseo, de almacenamiento de alimentos, de eliminación de desechos, de drenaje y a servicios de emergencia.

El tercer atributo se relaciona a gastos soportables, la *asequibilidad económica*. Los gastos personales o del hogar que entraña la vivienda deben

27 Para más información, véase el Informe de la Relatora Especial, diciembre 2013, en http://direitoamoradia.org/wp-content/uploads/2014/03/A-HRC-25-54_spfinal.pdf, consultado el 7 diciembre 2014.

28 Este monitoreo se llevó a cabo en 360 ciudades a través del programa *Urban World*, de ONU-Hábitat.

ser de un nivel que no impida ni comprometa el logro y la satisfacción de otras necesidades básicas. En este sentido, los Estados deben adoptar medidas para garantizar que el porcentaje de los gastos de vivienda sean, en general, concordantes con los niveles de ingreso. Los Estados deben crear subsidios de vivienda para los que no pueden costearse una, así como formas y niveles de financiación que correspondan adecuadamente a las necesidades habitacionales. De la misma forma, se debe proteger por medios adecuados a los inquilinos contra niveles o aumentos desproporcionados de los alquileres. En las sociedades en que los elementos naturales constituyen las principales fuentes de material de construcción de vivienda, los Estados deben adoptar medidas para garantizar su disponibilidad.

La *habitabilidad* corresponde al cuarto atributo. Por habitabilidad se entienden las condiciones de la vivienda, apropiada al uso, y su seguridad estructural. Una vivienda adecuada debe ser habitable, en el sentido de ofrecer espacios adecuados a sus ocupantes y de protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud; de riesgos estructurales y de vectores de enfermedades. Debe garantizar también la seguridad física de los ocupantes. Corresponde a las condiciones de higiene de la vivienda, definidas por la Organización Mundial de la Salud (OMS), que en sus análisis epidemiológicos considera la vivienda como el factor ambiental que con mayor frecuencia favorece enfermedades; dicho de otro modo, que una vivienda y unas condiciones de vida inadecuadas y deficientes se asocian invariablemente a tasas de mortalidad y morbilidad más elevadas.

El quinto atributo precisa los temas sociales de quienes deben tener acceso prioritario a la vivienda. En términos técnicos de derechos, se trata de la *asequibilidad*. La vivienda debe concederse a los grupos en situación de desventaja. Debe garantizarse la consideración prioritaria de los grupos desfavorecidos, como las y los adultos mayores, niños y niñas, los incapacitados físicos, los enfermos terminales, los individuos VIH positivos, las personas con problemas médicos persistentes, los enfermos mentales, las víctimas de desastres naturales, o las personas que viven en zonas en que suelen producirse desastres. Tanto las disposiciones como la política en materia de vivienda deben tener plenamente en cuenta las necesidades especiales de estos grupos. En muchos países, el eje del objetivo de la política debe centrarse en los sectores de la sociedad desprovistos de tierra o empobrecidos.

El sexto atributo se refiere a la *localización* de la vivienda. El lugar de la vivienda debe facilitar el acceso a las opciones de empleo, los servicios de atención de la salud, centros de atención para niñas y niños, escuelas y otros servicios sociales. Esto es particularmente importante en ciudades grandes y en zonas rurales donde los costos temporales y financieros para llegar a los lugares de trabajo y volver de ellos pueden imponer exigencias excesivas en los presupuestos de las familias pobres. De manera semejan-

te, la vivienda no debe construirse en lugares contaminados ni en la proximidad inmediata de fuentes de contaminación que amenazan el derecho a la salud de los habitantes.

El último atributo corresponde a la *adecuación cultural*, o sea, las dimensiones sociales relacionadas con la tradición, la identidad y la pertenencia a un lugar. Tiene relación con la manera en que se construye la vivienda, los materiales utilizados para ello y las políticas vigentes, que deben facilitar la expresión de la identidad cultural y de la diversidad cultural. A menudo, las tendencias de la modernidad van en la línea de sacrificar las dimensiones culturales; la vivienda, entonces, debe responder a las demandas culturales de sus habitantes y, a la vez, asegurar servicios tecnológicos modernos.

A esas siete condiciones, o atributos intrínsecos al concepto de vivienda adecuada, se le han sumado observaciones y salvaguardas ante situaciones particulares, como, por ejemplo, las erradicaciones forzadas, la relocalización posdesastres o preventiva, entre otras, y que son entendidas como categorías transversales, como la no discriminación, la participación, la transparencia y el género.

Considerando que el derecho humano a una vivienda adecuada tiene una importancia fundamental para el disfrute de todos los derechos económicos, sociales y culturales, una condición indispensable para su cumplimiento es el derecho humano a la *no discriminación*.²⁹ En otras palabras, el derecho a la vivienda se aplica libre de toda discriminación basada en género, raza, etnia, orientación sexual u otra condición.

Otros atributos fuertemente relacionados al derecho a la vivienda son la *participación ciudadana* y la *coordinación interinstitucional*. Por razones de pertinencia y eficacia, así como para asegurar el respeto de los demás derechos humanos, toda política de vivienda debe reflejar una consulta extensa con todas las personas afectadas, y su participación; además, debe contemplar medidas para asegurar la coordinación entre los ministerios y las autoridades regionales y locales, con objeto de conciliar las políticas conexas.

29 El derecho humano a la no discriminación confiere a cada hombre, mujer, joven y niña o niño los siguientes derechos fundamentales: (i) El derecho a la no distinción, exclusión, restricción o preferencia por motivos de género, raza, color, origen nacional o étnico, religión, opinión política u otra, edad, o cualquier otra condición que tenga el propósito de afectar o deteriorar el goce completo de los derechos y libertades fundamentales. (ii) El derecho a la igualdad entre hombre y mujer tanto en la familia como en la sociedad. (iii) El derecho a la igualdad entre niño y niña en todas las áreas: educación, salud, nutrición y empleo. (iv) El derecho de todas las personas a estar libres cualquier tipo de discriminación en todas las áreas y niveles de educación, y acceso igualitario a una educación continua y capacitación vocacional. (v) El derecho al trabajo y a recibir salarios que contribuyan a un estándar adecuado de vida. (vi) El derecho a una remuneración igualitaria en el trabajo. (vii) El derecho a una estándar alto y accesible de salud para todos. (viii) El derecho de crecer en un ambiente seguro y saludable. (ix) El derecho a participar en la toma de decisiones y políticas que afecten a su comunidad a nivel local, nacional e internacional. Véase, por ejemplo, <http://www.pdhre.org/rights/discrimination-sp.html>

Estrechamente vinculado a la participación ciudadana, está el derecho a la *información oportuna*, definido como el derecho de toda persona a buscar, recibir y difundir información en poder del gobierno: la libertad de información es un derecho fundamental y la piedra angular de todas las libertades. En otras palabras, es un derecho instrumental que puede ser utilizado para garantizar el cumplimiento de otros derechos esenciales del ser humano.

Otra observación del Comité DESC plantea la relación del derecho humano a una vivienda adecuada con las normativas nacionales. Si el DHVA está consagrado en la Constitución nacional, es importante que se vayan precisando los aspectos jurídicos y los efectos concretos de tal enfoque. Muchos elementos componentes del derecho a la vivienda deben ser, por lo menos, conformes con la disposición de recursos jurídicos internos; por ejemplo, (i) las apelaciones jurídicas destinadas a evitar desalojos planeados o demoliciones mediante la emisión de mandatos de los tribunales; (ii) procedimientos jurídicos que buscan indemnización después de un desalojo ilegal; (iii) reclamaciones contra acciones ilegales realizadas o apoyadas por los propietarios (sean públicos o privados) en relación con los niveles de alquiler, mantenimiento de la vivienda y discriminación racial u otras formas de discriminación; (iv) denuncias de cualquier forma de discriminación en la asignación y disponibilidad de acceso a la vivienda; y (v) reclamaciones contra los propietarios acerca de condiciones de viviendas insalubres o inadecuadas.

Por lo que se refiere a los temas de *género*, desde la perspectiva de la indivisibilidad de los derechos humanos, se deben analizar los obstáculos para la efectiva realización del DHVA, como la situación de las mujeres sin techo, la violencia de género, normas sociales y culturales discriminatorias, prejuicios múltiples, vivienda inasequible y el impacto de los desastres naturales, de los desalojos forzados y del sida sobre las mujeres.³⁰ En este sentido, los países deben fortalecer sus sistemas jurídicos y sus políticas públicas para proteger el derecho de las mujeres a una vivienda adecuada, a la tierra y a la herencia, y proporcionar apoyo y alternativas en los casos de violaciones del derecho.

Como lo explica el especialista chileno en derecho humanos Nicolás Espejo (2013, 61),

el contenido normativo del derecho a la vivienda adecuada (seguridad, disponibilidad, habitabilidad, etc.) y que ha sido progresivamente desarrollado por los órganos internacionales de supervisión, nos permite advertir cómo este derecho no constituye, como algunos creen, un concepto vacío, sin criterios específicos que orienten su interpretación. Tales elementos normativos, sumados a los esfuerzos por establecer

30 Los Relatores Especiales del Derecho Humano a una Vivienda Adecuada han realizado informes especiales sobre los temas de género en los años 2002, 2006 y 2012.

indicadores precisos de la satisfacción progresiva de cada uno de los primeros, coloca el derecho a una vivienda adecuada como un horizonte normativo y político que puede ayudar a orientar la lucha por más y mejores viviendas para la población Latino Americana.

Hacia la construcción de los derechos colectivos

La tradición de los derechos humanos está centrada en la persona en un enfoque individual. En este sentido, Harvey (2007) ha sido el vocero de críticas, indicando que los derechos humanos corresponden a la ideología liberal, más tarde aplicados por el neoliberalismo, dado el énfasis en el desarrollo personal por encima de los intereses comunes, o *commons*.³¹ Esta interpretación de los derechos humanos concierne más a la teoría marxista que a la práctica universal del muy lento proceso de construcción de los derechos humanos.

Desde la promulgación de la Carta de las Naciones Unidas (1945), la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) y el Pacto Internacional de los Derechos Políticos y Civiles (1966), han sido frecuentes los debates sobre el alcance colectivo de tales derechos. Al igual que con todas las demás clases de derechos, se discute si los derechos colectivos realmente existen y, en el caso de existir, cuáles son realmente, además de la *autodeterminación de los pueblos*.³² Otra controversia es suscitada por la calificación de determinados derechos sociales, como la huelga o la negociación colectiva, que para algunos son derechos colectivos, mientras que para otros son derechos individuales ejercidos colectivamente.

Las demandas sociales de los pueblos, como lo enseña la historia, se transforman en derechos a través de luchas prolongadas. La comunidad internacional de organizaciones sociales siempre ha estado apoyando las reivindicaciones por la implementación de varios derechos emergentes, de carácter colectivo; entre ellos, los *derechos de los pueblos indígenas*,³³ de los

31 El significado del término inglés *commons* va más allá de designar el “bien común”; su connotación de propiedad pública se aproxima a las dimensiones colectivas.

32 El derecho a la autodeterminación de los pueblos aparece en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), cuyo primer artículo proclama: “Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural. Para el logro de sus fines, todos los pueblos pueden disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales, sin perjuicio de las obligaciones que derivan de la cooperación económica internacional basada en el principio del beneficio recíproco, así como del derecho internacional. En ningún caso podrá privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia”. En <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>

33 La Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas fue adoptada en Nueva York el 13 de septiembre de 2007, durante la sesión 61 de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Aunque una declaración de la Asamblea General no es un instrumento coercitivo del derecho internacional, sí representa el desarrollo internacional de las normas legales, y refleja el compromiso de la Organización de Naciones Unidas y los Estados miembros. Para la ONU es un marco importante para el tratamiento de los pueblos indígenas del mundo y será indudablemente una herramienta significativa hacia la elimi-

inmigrantes,³⁴ *la soberanía alimentaria*³⁵ y *el derecho a la ciudad*.

Junto a la formulación de los derechos emergentes colectivos, muchas organizaciones sociales en el mundo se han centrado en los *derechos ciudadanos* (Borja 2012), que configuran el estatuto de las personas reconocidas como ciudadanos. Para esta tendencia, la democracia no consiste únicamente en la existencia y el funcionamiento de instituciones representativas y de las libertades políticas y civiles. Se trata más bien de una aspiración hacia formas de democracia participativa, con la propuesta de que las políticas públicas hagan reales los derechos teóricos considerados legítimos en cada momento histórico y las libertades sirvan para reivindicarlos.

En un artículo publicado el año de su muerte, posiblemente escrito en 1986-1987, a partir de un balance del marxismo, Lefebvre (1990) hace un inventario de los elementos de los *derechos ciudadanos* en función de un nuevo contrato social. Años más tarde, en un ejercicio similar, pero basado en el reconocimiento de la persona, como sujeto de derechos y deberes que lo hacen libre en el territorio donde viven colectividades, Borja (2012) propone un listado de *derechos ciudadanos*, entre los cuales destacan la vivienda y el lugar; el espacio público y a la monumentalidad; la identidad colectiva dentro de la ciudad; la movilidad y la accesibilidad; la centralidad; la conversión de la ciudad marginal o ilegal en ciudad de ciudadanía;

nación de las violaciones de los derechos humanos contra 370 millones de indígenas en el mundo y para apoyarlos en su lucha contra la discriminación. La Declaración precisa los derechos colectivos e individuales de los pueblos indígenas, especialmente sus derechos a sus tierras, bienes, recursos vitales, territorios y recursos, a su cultura, identidad y lengua, al empleo, la salud, la educación y a determinar libremente su condición política y su desarrollo económico. Enfatiza en el derecho de los pueblos indígenas a mantener y fortalecer sus propias instituciones, culturas y tradiciones, y a perseguir libremente su desarrollo de acuerdo con sus propias necesidades y aspiraciones; prohíbe la discriminación contra los indígenas y promueve su plena y efectiva participación en todos los asuntos que les conciernen y su derecho a mantener su diversidad y a propender por su propia visión económica y social. En http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf

34 Los derechos colectivos de los inmigrantes se basan en los sociales básicos del Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). En violación de este Pacto, los Estados frecuentemente los han limitado o negado, basados en el estatus administrativo de los inmigrantes indocumentados. Los principales derechos de los inmigrantes son: el derecho a una vivienda adecuada, el derecho a asistencia sanitaria, el derecho a condiciones de trabajo justas, el derecho a organizarse, el derecho a la educación y a la formación, el derecho a la subsistencia mínima, el derecho a una vida de familia, el derecho a la integridad física y moral y el derecho a ayuda jurídica.

35 La soberanía alimentaria es la facultad de cada pueblo para definir sus propias políticas agrarias y alimentarias de acuerdo con objetivos de desarrollo sostenible y seguridad alimentaria. Ello implica la protección del mercado doméstico contra los productos excedentarios que se venden más baratos en el mercado internacional, y contra la práctica del *dumping* (venta por debajo de los costos de producción). Se trata de un concepto que fue introducido con mayor relevancia en 1996 por Vía Campesina en Roma, con motivo de la Cumbre Mundial de la Alimentación de la Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO). En contraste con la seguridad alimentaria definida por la FAO, que se centra en la disponibilidad de alimentos, la soberanía alimentaria incide también en la importancia del modo de producción de los alimentos y su origen. Resalta la relación que tiene la importación de alimentos baratos en el debilitamiento de la producción y población agraria locales.

el gobierno metropolitano o plurimunicipal; la diferencia, la intimidad y la elección de los vínculos personales; y el acceso a la información transversal (pp. 249-253).

En los procesos de construcción de los derechos colectivos, cabe resaltar el mencionado *derecho a la ilegalidad*,³⁶ o derecho a la *desobediencia civil*, que constituye un paso a menudo obligado en las movilizaciones sociales, pensando, por ejemplo, en Gandhi en la historia de la independencia de la India u otras expresiones de renovación política, como los *pingüinos* en Chile y el *M15* en España.

Esta capacidad social de resiliencia y de propuestas de cambio es excepcional y surge en algunos raros momentos de la historia. Otra dimensión de resistencia es la que marca la lucha por el pleno ejercicio de los derechos humanos y por la aplicación de las obligaciones contraídas por los Estados a tal efecto, a través de muy lentos procesos de toma de conciencia, educación y asistencia para recurrir a la justicia. En el contexto chileno, con treinta años de machaca neoliberal, con profundas repercusiones individualistas en toda la sociedad y dependientes de subsidios estatales para cualquier trastorno social, la lógica de los derechos humanos está diluida.

Según Borja (2000), el desarrollo y la formulación de los derechos emergentes colectivos se hacen en un tiempo largo, en tres dimensiones sucesivas: una primera etapa, de carácter cultural, permite identificar y articular los valores que los sustentan; sigue la fase de movilización social para incidir en la creación y legalización de los instrumentos y procedimientos para que estos derechos se vuelvan exigibles; y culmina en el momento político-institucional para formalizarlos, consolidarlos y desarrollar las políticas públicas necesarias para su cumplimiento efectivo.

Entre los movimientos sociales, sus demandas y sus propuestas, es importante mantener referencias a estos *derechos ciudadanos*; sin embargo, también es indispensable subrayar que estos derechos no necesariamente se inscriben en la metodología y en las normas internacionales de los *derechos humanos*. El gran desafío es llegar a establecer y formalizar tratados que hagan mandatorio el enfoque de derechos humanos en los derechos colectivos. En este sentido, hay avances en lo relacionado con los *derechos de los pueblos indígenas*, de los *inmigrantes* y la *seguridad alimentaria*. El *derecho a la ciudad* también tiene su historia, sus avances y sus desafíos.

36 Jordi Borja ha mencionado, junto al derecho a la ilegalidad, el derecho a la desobediencia civil. Sobre el derecho a la ilegalidad, véase “Los derechos en la globalización y el derecho a la ciudad” (São Paulo, 2003), en ww2.prefeitura.sp.gov.br/Urbis/2003/artigos/jordiborja.doc. Sobre el derecho a la ilegalidad, “Los perros guardianes”, *SinPermiso* [publicación electrónica], 16 de marzo de 2014, <http://www.sinpermiso.info/textos/index.php?id=6759>

El derecho a la ciudad

La primera mención del *derecho a la ciudad* es de Henri Lefebvre (1968), sociólogo y filósofo de la Universidad de Nanterre, periferia de París donde aún persistían los *bidonvilles* (campamentos). El mensaje de Lefebvre surge entonces de sus contactos con los habitantes de estos barrios precarios y se centra en los derechos de las personas a la vida urbana, transformada, renovada (p. 108).³⁷ En este sentido, el derecho a la ciudad se entiende como una propuesta política de cambio y alternativa a las condiciones de vida urbana creadas por las políticas de desarrollo urbano y de construcción de las viviendas. Esta reformulación de la vida urbana propone mayor equidad, donde la mayoría de los habitantes logren redescubrir la solidaridad, redistribuyendo los beneficios de la ciudad para todas y todos. Son muchos los desafíos de esta aspiración de justicia social; algunos los llaman quimera o ilusión; para los defensores de los derechos humanos, se trata de una utopía indispensable para la praxis de otro mundo posible.

En esta tarea de (re)inventar condiciones del “buen vivir”³⁸ —*sumak kawsay*, como lo reclaman los indígenas andinos quechuas y aymaras—, encuentros entre distintas expresiones de la sociedad civil —movimientos sociales y académicos, así como organizaciones profesionales— desempeñan un rol importante en las luchas por el acceso al suelo, a los servicios básicos, a la vivienda, reivindicando ciudades más justas.

A casi cincuenta años de la primera formulación del derecho a la ciudad, esta propuesta sigue vigente y convoca a movimientos sociales y distintas expresiones de la sociedad civil en diferentes partes del mundo. Por un lado, se trata de una bandera para orientar las prácticas de organizaciones sociales en contra de la violación de los derechos humanos, contra la marginalización y los desalojos,³⁹ y buscando cómo resolver sus aspiraciones al buen vivir en la ciudad; por el otro, apela a un debate académico sobre el sentido político del derecho a la ciudad y de los aportes legales para llegar a su exigibilidad jurídica de este derecho colectivo emergente.

Entre los instrumentos jurídicos más avanzados a nivel internacional,

37 Traducción propia del original francés: “Le droit à la ville ne peut se concevoir comme un simple droit de visite ou de retour vers les villes traditionnelles. Il ne peut se formuler que comme droit à la vie urbaine, transformée, renouvelée” (p. 108).

38 “Sumak kawsay es quichua ecuatoriano y expresa la idea de una vida no mejor, ni mejor que la de otros, ni en continuo desvivir por mejorarla, sino simplemente buena” (Tortosa, 2009, pár. 1). El concepto y el enfoque de derechos humanos del *sumak kawsay* están presentes en la nueva Constitución del Ecuador (2008).

39 La base de datos de desalojos de HIC-HLRN indica que, entre enero de 2010 y octubre 2014, más de 50 millones de personas han sufrido alguna violación a los tratados internacionales relacionados con los derechos humanos a la vivienda y a la tierra. Para más información, véase el informe de HIC-HLRN “Bearing witness to forced evictions: Habitat II’s broken promise, Habitat III’s – World Habitat Day Report from HLRN’s Violation Database”, 6 October 2014, en <http://www.hlrn.org/img/publications/WHD2014report.pdf>

destaca la *Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad* (2000),⁴⁰ firmada por alrededor de cuatrocientas ciudades. Es el resultado de la Conferencia “Ciudades por los Derechos Humanos” (1998), que se organizó en conmemoración del 50º Aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Participaron en el encuentro centenares de alcaldes/as y representantes políticos de diferentes ciudades europeas, que aunaron su voz para reivindicar un mayor reconocimiento político como actores clave en la salvaguarda de los derechos humanos en un mundo cada vez más urbanizado.

En América Latina, la formulación del derecho a la ciudad remonta a comienzos de los años noventa. Los principales avances nacionales se han dado en Brasil, en 2001, con la creación del Ministerio de las Ciudades y el Estatuto de la Ciudad,⁴¹ cuyos mayores logros son los instrumentos destinados a garantizar el cumplimiento de la función social de la propiedad, el impuesto progresivo en el tiempo sobre la propiedad urbana; los instrumentos de reglamentación del uso y acceso a las tierras urbanas ocupadas por personas de bajos ingresos; y los instrumentos de gestión democrática de la ciudad: audiencias públicas, consejos y conferencias de las ciudades en el plan nacional, estatal y municipal.

Un conjunto de movimientos populares, organizaciones y asociaciones profesionales, foros y redes nacionales e internacionales de la sociedad civil construyeron la *Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad* (2005),⁴² que recoge los compromisos y medidas que deben ser asumidos por la sociedad civil, los gobiernos locales y nacionales, parlamentarios y organismos internacionales para que todas las personas vivan con dignidad en las ciudades. La Carta basa su propuesta en tres ejes fundamentales: (i) el ejercicio pleno de la ciudadanía, es decir, el ejercicio de todos los derechos humanos, que aseguran el bienestar colectivo de los habitantes y que promueven la producción y gestión social del hábitat; (ii) la gestión democrática de la ciudad, a través de la participación de la sociedad de forma directa y participativa, en el planeamiento y gobierno de las ciudades, fortaleciendo las administraciones públicas a escala local, así como las organizaciones sociales; (iii) la función social de la propiedad y de la ciudad, donde predomine el bien común sobre el derecho individual de propiedad, lo que implica el uso socialmente justo y ambientalmente sustentable del espacio urbano.

40 Véase el texto de la *Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad* en <http://www.uclg-cisdp.org/es/el-derecho-la-ciudad/carta-europea>

41 Véase en <http://base.d-p-h.info/es/fiches/dph/fiche-dph-8544.html>, un artículo que describe el proceso y los principales contenidos del movimiento Foro Nacional de Reforma Urbana en Brasil (Nelson Saule Jr, Karina Uzzo, “La trayectoria de la reforma urbana en Brasil”, 2009).

42 Véase el texto de la “*Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad*” en http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com_docman&task=doc_details&gid=50&Itemid=3

La Constitución del Ecuador (2008) menciona explícitamente: “Las personas tienen derecho a un hábitat seguro y saludable, y a una vivienda adecuada y digna, con independencia de su situación social y económica” (Art. 30); y: “Las personas tienen derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, bajo los principios de sustentabilidad, justicia social, respeto a las diferentes culturas urbanas y equilibrio entre lo urbano y lo rural. El ejercicio del derecho a la ciudad se basa en la gestión democrática de ésta, en la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, y en el ejercicio pleno de la ciudadanía” (Art. 31).

La Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad (2010)⁴³ se ha ido formulando a lo largo de cuatro años en un espacio de diálogo entre diversas organizaciones del movimiento urbano y las autoridades del Distrito Federal. Este documento oficial define el derecho a la ciudad de la siguiente forma:

Es el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social. Es un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, que les confiere legitimidad de acción y de organización, basado en el respeto a sus diferencias, expresiones y prácticas culturales, con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a la libre autodeterminación y a un nivel de vida adecuado. El Derecho a la Ciudad es interdependiente de todos los derechos humanos internacionalmente reconocidos, concebidos integralmente, e incluye, por tanto, todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales reglamentados en los tratados internacionales de derechos humanos. (p. 8)

En el sistema de Naciones Unidas, la Unesco, es la instancia que acumula más trabajos sobre el tema.⁴⁴ En el mundo universitario, más de quinientos académicos avanzan en la formulación de propuestas a través del proyecto “El derecho a la ciudad” del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso), coordinado por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Flacso-Ecuador.⁴⁵

En Chile, la participación ciudadana sigue siendo un tema no asumido políticamente por la esfera gubernamental, y tampoco por parlamentaria. De ir prosperando la tendencia por el cambio constitucional para iniciar el proceso de construcción del derecho a la ciudad, los desafíos pasarán en primera instancia por transparentar el enfoque territorial de los derechos humanos, empezando por una revisión de la función social de la propiedad y la especificidad de los derechos económicos, sociales y

43 Véase el texto de la “Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad” en <http://bit.ly/1yZ19rj>

44 Véase en www.unesco.org/most/sachsspa.htm los trabajos de la Unesco sobre “Ciudad y gestión de las transformaciones sociales”.

45 Véase Grupo de Investigación de Derecho a la Ciudad, en <https://derechoalaciudadflacso.wordpress.com/>

culturales (DESC), entre los cuales se inscribe el derecho humano a una vivienda adecuada.

El derecho humano a una vivienda adecuada en Chile

Si bien el Estado chileno ha mostrado un compromiso permanente en la búsqueda de soluciones habitacionales para la población que no puede acceder a una vivienda en el mercado formal, las políticas de vivienda muestran la prevalencia de un enfoque economicista, que reduce la vivienda a una mercancía.⁴⁶ La localización y estándares técnicos de estas viviendas de los pobres dependen del precio que se puede pagar y no de un modelo focalizado en las necesidades habitacionales de los hogares, o en el respeto a sus derechos.

El resultado de esta mirada reductiva se expresa en miles de conjuntos habitacionales y otros asentamientos periféricos patrocinados, construidos o subsidiados por el Estado por ya más de cien años. Ahí se concentran de forma homogénea viviendas de muy bajo estándar, infraestructura urbana pobre, servicios sociales deficientes; todo para los grupos sociales más vulnerables de la sociedad. Ello representa una inequitativa accesibilidad a oportunidades, en el marco de un proceso de segregación urbana, social y espacial.

La ausencia de una planificación estatal para conducir hacia ciudades equitativas, es lamentable. Más aún cuando ha sido la propia acción de las políticas públicas la que ha propiciado la concentración de personas carenciadas en las periferias urbanas, en vivienda de estándar muy bajo, en áreas mal servidas y con escaso interés para quienes tienen otras opciones de mercado.

Gueto es la expresión que empieza a utilizarse para denominar a esos barrios donde se han ido concentrando —o segregando— a los desaventajados, es decir, a familias y personas de bajos ingresos que no pueden optar a otra vivienda que no sea la autoconstruida o la subsidiada, de bajo estándar y localización periférica; lugares donde, además, habita la desesperanza aprendida para una alta proporción de personas con similar tipo de carencias.

Si asumimos con Young (2002), como referencia conceptual, que la segregación no es una norma “natural” y que responde a un modo de estructurar las ciudades en forma inequitativa, la cual a su vez parece inconsecuente con los ideales de justicia que debieran guiar a la sociedad,

⁴⁶ La principal referencia de este apartado es el informe paralelo, presentado por la Coalición Internacional del Hábitat (HIC) en el marco del Examen Periódico Universal (EPU) 2013 Chile, “El derecho humano a una vivienda adecuada (DHVA) en Chile”, en documentos del Alto Comisionado de Derechos Humanos: <https://uprdoc.ohchr.org/uprweb/downloadfile.aspx?filename=333&file=SpanishTranslation>

podemos inferir que nuestras democracias no están respondiendo a su promesa de respetar los derechos de las personas a habitar dignamente y donde lo deseen.

La política habitacional chilena forma parte de una política social que tiene como prioridad superar la pobreza. En la práctica, su énfasis ha estado en suplir carencias (disminuir el déficit y focalizar eficientemente los recursos), lo cual no se condice ni se relaciona necesariamente con los derechos económicos, sociales y culturales, como el derecho humano a una vivienda adecuada.

La focalización efectiva de los subsidios se vincula al conocimiento de la población objetivo y su inclusión en el proceso habitacional. El Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Minvu) venía avanzando en esa dirección desde la incorporación de la asistencia técnica en el año 1997, hasta la creación de las EGIS (Entidades de Gestión Inmobiliaria Social) a mediados del 2000. Independientemente de las razones objetivas que lo llevaron a prescindir de este tipo de entidades, es preciso indicar que en mercados asimétricos, los postulantes a vivienda siempre requerirán de información oportuna, precisa y clara, así como asesoría para adquirir o construir adecuadamente.

Parte de los cuestionamientos a los procesos de atención ante desastres y de reconstrucción se han fundado en la falta de participación de los damnificados y en la escasa información, lo que denota que estos son aspectos clave para asegurar que se cumpla el derecho a la vivienda.

En Chile, la Constitución Política de la República (CPR) no reconoce explícitamente el DHVA. Aun así, este derecho es parte del ordenamiento jurídico chileno. El Art. 5 inciso 2° de la CPR reconoce la obligación del Estado de respetar y promover los derechos humanos reconocidos tanto en la Constitución como en los tratados internacionales ratificados por Chile.

En 1971, Chile suscribió —y ratificó en 1989— el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC), actualmente el documento internacional más relevante para el reconocimiento del derecho humano a una vivienda adecuada. Sin embargo, a la fecha, sigue sin haber ratificado de forma explícita el DHVA. Además, Chile es de los pocos países de América Latina que no ha incluido el DHVA en su Constitución Política. Tampoco existe enfoque de derechos humanos en la formulación de la política habitacional, sus programas y proyectos. En la práctica, estas omisiones se traducen, entre otros aspectos, en la ausencia de instancias e instrumentos que permitan a las y los afectados recurrir ante la justicia para el cumplimiento de este derecho humano.

El derecho humano a una vivienda adecuada es el derecho a tener un lugar donde vivir con seguridad, paz y dignidad, y —como hemos dicho ya— no debe reducirse o equipararse con un techo o una mera mercancía. No se trata, entonces, de un derecho de propiedad, sino que de un derecho de tenencia; no se trata solo de un cobijo, sino de una puerta de entrada a otros derechos.

En contraste, el concepto de vivienda implementado en Chile es el de un bien material que se adquiere en propiedad. La política habitacional se orienta a generar un mercado de propietarios, sin otras alternativas. Pese a lo contrastante de la mirada, la política habitacional chilena favorece la idea de derecho a la vivienda, en la medida en que ha generado un mecanismo financiero para acceder a un techo; es decir, se enfoca al elemento de la asequibilidad.

Reconocer el derecho humano a la vivienda adecuada implica que el Estado asuma la obligación de asegurar la dignidad de las personas. Lo anterior no se satisface abriendo únicamente el camino a la posibilidad de convertirse en propietario de vivienda, excluyendo otras formas, eventualmente colectivas, para satisfacer esta necesidad. La vivienda provista por el Estado chileno se describe como un beneficio o un premio al esfuerzo, conceptos que no corresponden a la esencia de los derechos humanos.

El modelo habitacional chileno ha tomado algunas medidas que —se puede asumir— contribuyen al derecho a la vivienda en la práctica, como, por ejemplo, el hecho de que exista el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, a cargo de apoyar a las familias que no pueden acceder por sí solas a una vivienda por medio del mercado, lo que lleva a cabo tanto fijando normativas como entregando subsidios.

Bajo el principio de subsidiariedad, el financiamiento habitacional se obtiene en forma compartida entre el esfuerzo inicial de las personas (ahorro), el aporte directo del Estado (subsidio) y el mercado financiero (crédito hipotecario); y la promoción, programación de los proyectos y edificación de los conjuntos habitacionales, que corresponden al sector privado. En forma excepcional, el Estado también ha efectuado condonaciones y repactaciones de deudas hipotecarias, a fin de evitar el remate y desalojo de beneficiarios de subsidios que se encuentren en condiciones de morosidad, a la vez que ha colaborado en la regularización de títulos y en la compra de suelo para la construcción de viviendas sociales. Se trata de acciones que sin duda favorecen la asequibilidad de la vivienda para las familias de menores ingresos, particularmente en una sociedad capitalista, así como la modalidad de tenencia en propiedad.

La política habitacional chilena se caracteriza por depender de un rígido marco conceptual, legal y operacional que concibe la vivienda social como una vivienda económica de estándares mínimos, relegando el cumplimiento de atributos como la habitabilidad y la localización. Así, al estigma de vivir en una vivienda de calidad inferior y estandarizada, se le añade la localización periférica y la concentración de viviendas y familias de igual patrón en solo algunos sectores de la ciudad, lo cual ha traído aparejado no solo segregación social y espacial, sino también la percepción de exclusión, estigmatización y desesperanza. En otras palabras, el Estado ha sido un productor de guetos urbanos.

Si bien las políticas habitacionales de la última década han procurado

revertir estos procesos mediante mecanismos como el subsidio de localización o el aumento en el monto de los subsidios, queda claro que ellos no pueden ser sustituto de políticas de gestión de suelo emanadas desde el Estado. Al respecto, es necesario tener en cuenta, además, que el mayor impacto del subsidio a la localización ha sido un fuerte aumento del valor del suelo ahí donde se aplicó, que ha relegado las soluciones de vivienda social a sectores aún más alejados de los centros urbanos.

Desde la perspectiva del derecho humano a la vivienda, el Estado debe contar con mecanismos eficientes de acceso al suelo para los más pobres, ya que la vivienda inadecuada frecuentemente es consecuencia del impedimento en el acceso a la tierra y a los recursos comunes de propiedad.⁴⁷

El mercado desregulado, o con las regulaciones actualmente existentes, no ofrece opciones de localización de proyectos para sectores vulnerables de bajos ingresos. Las razones de esta exclusión se deben ante todo a la especulación en los precios del suelo, la falta de presión tributaria o de estímulos para incorporar sitios eriazos al mercado del suelo, la baja tasación oficial del suelo y los efectos de descoordinación institucional en la gestión de los terrenos fiscales.

Los problemas de la vivienda, sean referidos a su ausencia, precariedad, materialidad, diseño o localización, afectan de manera diferente a hombres y a mujeres. No considerar en los proyectos o en la planificación urbana los temas de seguridad, espacios para las y los niños, lejanía o precariedad de servicios de salud, dificultades de accesibilidad, suponen vulnerar la calidad de vida de las mujeres. Así, en Chile, una debilidad persistente en la política habitacional es la precariedad de sus mecanismos para gestionar el suelo considerando su función social, cuestión que requeriría cambios incluso constitucionales. La tendencia a localizar viviendas sociales en terrenos periféricos de bajo valor, mala accesibilidad y limitado acceso a servicios no puede cambiar sustancialmente sin abordar el factor suelo como parte del derecho a la vivienda.

La obligación de promover el derecho a la vivienda requiere que existan normas legales que expliciten la equidad en el acceso a la vivienda, la no discriminación y una distribución más equitativa de la tierra. La política habitacional chilena ha tomado medidas respecto a las dos primeras, ya que existen programas de atención especial a grupos vulnerables, especialmente personas en situación de calle, allegados, habitantes de campamentos, inmigrantes en tugurios, gitanos, adultos mayores, jóvenes, discapacitados e indígenas. Aparentemente no hay diferencias en la equidad de género, cuestión que, sin embargo, debiera analizarse más en profun-

47 Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado, Miloon Kothari, en la Asamblea de Naciones Unidas, A/HRC/4/18, 5 de febrero de 2007, <http://bit.ly/1BB5bfz>.

dad, especialmente a la luz de la reconstrucción posterremoto/tsunami del 27 de febrero de 2010.

Es muy valorable, también, que el Estado chileno asuma como obligación la eliminación de los asentamientos precarios o campamentos mediante intervenciones integrales que no se limitan al ofrecimiento de un techo, sea mediante la radicación o la erradicación consensuada con los habitantes. Lo que sigue en cuestión es cuán integradas a sus comunas y a la ciudad quedan esas soluciones, particularmente en función del tema de la gestión del suelo. De cualquier modo, el enfoque integrado y participativo avanza hacia el DHVA.

El derecho de propiedad es una pieza clave en la cultura chilena y las políticas habitacionales están exclusivamente centradas en el acceso a la vivienda en propiedad individual. Los programas de reconstrucción pos-desastre y de demolición de conjuntos obsoletos evidencian situaciones de amenazas a este derecho consagrado en la Constitución. Las principales causas de esta percepción de puesta en jaque del atributo de seguridad de tenencia del DHVA se deben a intereses inmobiliarios avalados por el Estado y a la falta de protocolos transparentes para abordar estos programas.

La obligación de proteger exige que los Estados prevengan toda posible violación del derecho a una vivienda adecuada, así como que cuenten con sistemas de monitoreo y evaluación (SME) del cumplimiento del derecho, así como de apoyo y supervisión para eventuales afectados. En esa línea, se detectan debilidades en la institucionalidad, ya que pese a que el Minvu reporta al Comité DESC, no cuenta con un sistema de monitoreo y evaluación con indicadores basados en los estándares o garantías de cumplimiento del DHVA.⁴⁸ Por otra parte, no queda claro en qué medida el Minvu se involucra en demandas por problemas de calidad de la vivienda, que estima como un problema entre privados, pese a que haya recursos de subsidios involucrados, ni cuánto apoya a los afectados.⁴⁹ Tampoco interviene en el mercado de los arriendos tuzurizados, entre los cuales existe una alta proporción de inmigrantes pobres que viven en precarias condiciones de habitabilidad y saneamiento, que no están siendo reguladas por el sector vivienda.⁵⁰

Si bien el Estado chileno ha buscado negociar situaciones complejas, como las tomas de terrenos o de inmuebles, la amenaza de desalojos para los deudores habitacionales, así como atender las necesidades habitacionales con ocasión de desastres naturales, aún no estipula ese tipo de soluciones como parte de un sistema legal de protección del derecho a la

48 El Observatorio Habitacional y Urbano del Minvu no cumple esta función.

49 Por ejemplo, los edificios dañados en el centro de Santiago luego del 27F, de los cuales muchos tenían subsidios de renovación urbana, y el Estado no se involucró como parte demandante.

50 Existe un verdadero mercado de conventillos que solo se hace visible con los incendios y terremotos.

vivienda. La obligación de un Estado de realizar el DHVA es un tipo de medida positiva e intervencionista. Además de las reglamentaciones y la regulación u orientación del mercado, el Estado debiera realizar acciones concretas hacia grupos considerados prioritarios, usualmente con la intención de redistribuir los beneficios del desarrollo.

Camino hacia el cumplimiento de los atributos del DHVA

El Minvu se ha caracterizado por ser un intermediario ante el sector de la construcción para la producción de viviendas, con limitada intervención en las problemáticas sociales. Sin embargo, en la última década se ha implementado una serie de iniciativas que podrían llegar a explicitar todas las dimensiones y atributos del DHVA.

Entre los principales factores de vulneración del DHVA, que exigen inmediatas respuestas del Estado, hay camino y pistas para avanzar en la realización de tal derecho. Así, aunque no exista una definición explícita del principio de subsidiariedad, persiste en el ámbito público una interpretación de la Constitución que asume este principio como la abstención del Estado de actuar donde lo puedan hacer los privados, en vez de favorecer su valencia positiva y fomentar así la colaboración y los mecanismos de protección del bien común. Por otra parte, la política habitacional tiene postulantes a beneficios y no ciudadanos con derechos. Dado que la vivienda se entiende como una mercancía, las personas que necesitan una vivienda han pasado a ser usuarios o beneficiarios de un regalo que hace el Estado, lo cual contradice la esencia de los derechos humanos, como es la garantía social que tiene cada persona por el solo hecho de ser humano.

Sumado a lo anterior, no solo la política habitacional no tiene enfoque de derechos humanos, sino que tampoco existen mecanismos explícitos para judicializar su vulneración, ni la institucionalidad necesaria hacia la cual la población pueda recurrir. Por ejemplo, la iniciativa legal del Minvu para mejorar la inspección técnica de las construcciones, derivada del terremoto del 27 de febrero de 2010, ha demorado casi dos años en llegar al Congreso. Este ejemplo es solo un indicador de la baja prioridad que tiene asumir la vivienda como un derecho humano.

La vivienda de bajo costo es mal vista por las autoridades locales, porque, dadas las exenciones de impuestos territoriales, ella no genera ingresos a la comuna; también porque estigmatiza a las comunas donde se asienta, en particular aquellas áreas periféricas donde se han concentrado los productos del subsidio habitacional. Este aspecto cultural, junto a la desregulación del mercado del suelo, perpetúa la periferización de la vivienda de los pobres en todas las ciudades importantes del país.

Chile ha disminuido el déficit habitacional en números absolutos,⁵¹ pero las viviendas que se han construido son deficitarias y muchas de ellas debiesen ser demolidas y reconstruidas, ya que se trata de barrios de temprana obsolescencia física y de procesos de guetización.⁵² En caso de demolición de estos conjuntos insostenibles, se impone el diseño de un protocolo, para que el procedimiento de cambio no afecte la seguridad de tenencia de los habitantes y se cumplan a cabalidad todos los atributos del DHVA. Al respecto, es necesario considerar que el subsidio a la adquisición de vivienda no favorece otras alternativas, como el arriendo, y aparece como un subsidio a la oferta del mercado de la construcción y el sistema financiero privado.

Mientras el Estado no intervenga activamente en la planificación del desarrollo urbano y la gestión del suelo y el manejo de las externalidades, la vivienda económica destinada a los sectores más vulnerables seguirá estando localizada en áreas de subestándar de las ciudades, perpetuando la exclusión social y la segregación espacial. Porque si bien existen estándares mínimos, estos se fundamentan en los costos y no en la calidad de vida. El caso más crítico se encuentra en el mercado del arriendo, ya que la legislación no prevé mínimos aceptables de una vivienda, por ejemplo en los conventillos y cités de áreas centrales, lo que redundo en que se puede arrendar un recinto cualquiera como vivienda, aun cuando este no cuente con condiciones mínimas de seguridad.⁵³ Es un problema que afecta especialmente a los inmigrantes.

La política de vivienda en propiedad y subsidiada por el Estado promueve una demanda por suelo y materiales que no favorece la reducción de precios y limita la oferta de otras alternativas, ya que acota los tipos de vivienda a una cuestión exclusivamente de mercado. La importancia de este factor radica en que limita las opciones de la oferta, por cuanto quienes pueden proveer viviendas en gran escala son grandes empresas constructoras, con posibilidad de comprar suelo y operar en volúmenes importantes, limitando las posibilidades de la pequeña escala, el apoyo a las capacidades de autogestión de pobladores organizados y organizados, y el fomento de la autoproducción y del reciclaje del parque habitacional.

Pese a la obligación y atribuciones del Estado para controlar la especulación inmobiliaria, ello tiene débil implementación y se expresa tanto en la subutilización del suelo urbano, como en los valores de arriendos y la evasión tributaria. Al tratarse de mercados poco regulados, la existencia de terrenos baldíos “en engorde” —a la espera de que aumente su precio—, la

51 Mientras en el año 1990 se estimaba en un millón de viviendas, actualmente se estima en 800 mil.

52 Concentración de problemas socio-económicos y dificultades para salir de la pobreza.

53 Por ejemplo los incendios en conventillos o cités sobrepoblados por inmigrantes en el centro de Santiago.

sobrevaloración de suelos eventualmente urbanizables y los altos arriendos en viviendas tугurizadas, son ejemplos de situaciones que afectan el derecho a la vivienda en cuanto reducen la posibilidad de contar con viviendas más adecuadas.

Los especialistas descartan la posibilidad de que Chile esté cercano a una burbuja inmobiliaria; por otra parte, el mercado hipotecario cuenta con medidas de securitización. No obstante, la ley de embargos no impediría el desalojo de miles de familias que dejen de pagar sus obligaciones y, por tanto, es una situación que se requiere monitorear. La situación de los deudores habitacionales que aún no tienen solución, sumada a la falta de una legislación que proteja adecuadamente frente al desalojo, es materia de preocupación.

Pese a la existencia de normas y mecanismos de inclusión, subsiste la desconfianza en las capacidades de las personas y se privilegia lo “técnico” por sobre lo social. Situaciones como los desastres naturales evidencian la prevalencia de un pragmatismo tecnocrático heterónomo, es decir, que se planifica y se toman decisiones sin considerar suficientemente las necesidades y requerimientos de las familias afectadas, sin tener en cuenta las capacidades de autogestión de pobladoras y pobladores organizados.

Por otra parte, las políticas habitacionales en Chile no logran responder a las demandas culturales de los pueblos indígenas y, en general, a los hábitos de vida en el campo. El sistema del subsidio habitacional que delega la producción de la vivienda al sector privado fomenta la realización de proyectos de alta densidad con economía de escala, y no responde a la especificidad de construcciones en terrenos aislados.

Nuestra conclusión es que Chile se encuentra en un momento en que puede ir transformando la situación de postulantes a beneficios para que lleguen a ser ciudadanas y ciudadanos con derechos. Como nos lo enseñó Hannah Arendt,⁵⁴ ya está planteado el desafío de una ciudadanía que lucha por el “derecho a tener derechos”, y la consecuente desobediencia civil necesaria para revisar la Constitución; para reformular la función social del derecho de propiedad en función de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) en la especificidad de los territorios; para construir los instrumentos constitucionales, legales y normativos necesarios; y para volver a pensar las políticas de la ciudad y del hábitat desde el derecho humano a una vivienda adecuada.

54 Véase Étienne Balibar, “Impolítica de los derechos humanos. Arendt, el ‘derecho a tener derechos’ y la desobediencia cívica”, *Erytheis*, n.º 2 (noviembre 2007), en http://idt.uab.es/erytheis/balibar_es.htm

Bibliografía

- Borja, Jordi. 2000. "Los desafíos del territorio y los derechos de la ciudadanía". *La Factoría* [publicación electrónica], n.º 10 (octubre - enero 2000), <http://www.revistalafactoria.eu/articulo.php?id=142>
- Borja, Jordi. 2003. *La ciudad conquistada*. Barcelona: Alianza Editorial.
- Borja, Jordi. 2012. "Revolución urbana y derechos ciudadanos: Claves para interpretar las contradicciones de la ciudad actual". Tesis doctoral, Facultad de Geografía e Historia de la Universidad de Barcelona, en http://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/83360/01.JBS_1de2.pdf?sequence=1
- Comisión de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos de CGLU [Ciudades y Gobiernos Locales Unidos / ONU-Hábitat]. 2008. *Carta-agenda mundial de derechos humanos en la ciudad* [Online], en http://www.uclg-cisd.org/sites/default/files/CISDP%20Carta-Agenda%20Sencera_FINAL_1.pdf
- Espejo, Nicolás. 2013. "El derecho a una vivienda adecuada". *Revista CIS* (Centro de Investigación Social Un Techo para Chile), n.º 13, 48-62, en http://issuu.com/revistacis/docs/revista_cis_numero13/63
- Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH), Chile, 2012. "Derecho a la vivienda adecuada". En INDH, *Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Informe anual 2012* (pp. 253-267), en <https://bibliotecadigital.indh.cl/bitstream/handle/123456789/296/informe-anual-2012.pdf?sequence=1>
- Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH), Chile. 2013. *Derecho a la vivienda adecuada*. En INDH, *Situación de los derechos humanos en Chile. Informe anual 2013* (pp. 195-204), en <http://bibliotecadigital.indh.cl/bitstream/handle/123456789/605/INFORME%20ANUAL%202013.pdf?sequence=4>
- Harvey, David. 2003. *The new imperialism*. London: Oxford University Press.
- Harvey, David. 2007. *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid: Akal.
- Harvey, David. 2009. "Reforma urbana: el Derecho a la Ciudad como alternativa al neoliberalismo". *Conferencia de Apertura en el marco del Seminario sobre Reforma Urbana en el Forum Social Mundial 2009* [Versión resumida], en <http://infoinvi.uchilefau.cl/2009/06/15/reforma-urbana-el-derecho-a-la-ciudad-como-alternativa-al-neoliberalismo/>
- Habitat International Coalition (HIC). (2005). *Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad*. [Foro Social de las Américas, Quito, julio 2004; Foro Mundial Urbano, Barcelona, octubre 2004; Foro Social Mundial, Porto Alegre, enero 2005; Revisión previa a Barcelona, septiembre 2005], en <http://www.hic-al.org/derecho.cfm?base=2&pag=derechociudad2>
- Habitat International Coalition-América Latina (HIC-AL). (2006). *El Derecho a la Ciudad y la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad*, en <http://www.hic-al.org/proyectos/derechoalavivienda/desc/derechociudad2.html>
- Lefebvre, Henri. 1968. *Le droit à la ville* (3ième éd.). Paris: Économique.
- Lefebvre, Henri. 1990. *Du contrat de citoyenneté*. Paris: Syllepse.
- Nehls, Nadia, Enrique Ortiz y Lorena Zárate, comps. 2008. *El derecho a la ciudad en el mundo. Compilación de documentos relevantes para el debate HIC-AL*. México, D.F.: HIC-AL.
- Pinçon, Michel y Monique Pinçon-Charlot. 2007. *Les ghettos du Gotha: Comment la bourgeoisie défend ses espaces*. Paris: Seuil.
- Purcell, Mark. 2009. "Le Droit à la ville et les mouvements urbains contemporains". *Rue Descartes* 1 (63), 40-50. <http://dx.doi.org/10.3917/rdes.063.0040>

- Rodríguez, Alfredo y Ana Sugranyes, eds. 2005. *Los con techo. Un desafío para la política de vivienda social*. Santiago: Ediciones SUR.
- Rodríguez, Alfredo y Ana Sugranyes. 2017. "La Nueva Agenda Urbana: pensamiento mágico". *Revista Hábitat y Sociedad*, (10), 165-180. <http://dx.doi.org/10.12795/HabitatySociedad.2017.i10.10>
- Secretaría de Gobierno de la Ciudad de México. 2010. *Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad* [Online], en <http://www.hic-al.org/comite.cfm>
- Sugranyes, Ana y Charlotte Mathivet, eds. 2011. *Ciudades para tod@s. Por el derecho a la ciudad, propuestas y experiencias*. Santiago: HIC. Versión digitalizada en www.hic-net.org/articles.php?pid=3107
- Távora Alfonsín, Jaques. 2003. *O acesso à terra como conteúdo de direitos humanos fundamentais à alimentação e à moradia*. Porto Alegre: Sergio Fabris Editor.
- Tortosa, José María. 2009. "Sumak Kawsay, Suma Qamaña, Buen Vivir". *Rebelión* [Online] (29/08/2009), <http://rebelion.org/noticia.php?id=90660>. Artículo publicado en Madrid: Fundación Carolina 2009.
- Turner, John. 1976. *Housing by people. Towards autonomy in buildings environments*. London- New York: Marion Boyars.
- Turner, John F.C. (1972). Housing is a verb. En John F.C. Turner y Robert Fichter, *Freedom to build* (pp. 148-151). New York: The Macmillan Company.
- Young, Iris Marion. 2002. *Inclusion and democracy*. New York: Oxford University Press.

Segunda Parte

**El derecho a la vivienda
en Chile**

Casos

Los casos que se presentan en este libro son ejemplos de cómo se vulnera el derecho a una vivienda adecuada en Chile. En total, en el libro se presentan trece casos, en los cuales se describe fallas orgánicas del derecho a la vivienda adecuada en Chile. Tal es uno de los aspectos principales que los estudios resaltan: son *fallas orgánicas* en el sentido de que, cuando se incumple un atributo del derecho a la vivienda adecuada, ello no ocurre en solitario o de manera aislada, sino que falla concomitantemente una parte importante de los siete atributos del derecho; por ejemplo, cuando se vulnera el derecho al emplazamiento adecuado, tal situación también se puede relacionar con la transgresión a la habitabilidad de la vivienda o con la seguridad jurídica de la tenencia.

El cumplimiento del derecho a una vivienda adecuada, considerado sus atributos, se expresa en:

- otorgar una tenencia segura a quienes la habitan, que evite el temor a ser expulsados arbitrariamente sin aviso previo; en caso de indispensable erradicación, indemnizar todos los daños personales, sociales y físicos;
- proveer el acceso a servicios básicos para una vida saludable, tales como agua potable, alcantarillado, retiro de basuras;
- ubicar las viviendas en un lugar libre de contaminación y sin riesgos

1 Parte de la información que sirve de base a este capítulo, tal como se indicó en la Presentación, fue generada en el marco de una licitación pública llamada en 2013 por el Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH), para contratar un estudio de casos. El objetivo era indagar y caracterizar el ejercicio del derecho a la vivienda adecuada de las personas, chilenas y migrantes, que viven en cuatro tipos de asentamientos (campamentos, cités o conventillos, aldeas de emergencia posterremoto y viviendas sociales). Con este fin, se describió el estado de los atributos del derecho a la vivienda adecuada en casos correspondientes a los asentamientos señalados, indicando los mayores y los menores niveles de cumplimiento.

medioambientales; su ubicación debe abrir oportunidades para el acceso a bienes, servicios y oportunidades sociales, económicas y culturales; en sus alrededores debe existir equipamiento e infraestructura acorde a las necesidades de su población (cobertura y calidad);

- tomar en cuenta la identidad cultural de las personas que habitan la vivienda;
- proveer del espacio suficiente para el desarrollo de actividades como dormir, comer, descansar, estudiar, entre otros;
- dar seguridad estructural y medioambiental en términos de proteger de los efectos negativos del clima; la vivienda se debe poder ventilar, asolear e iluminar acorde a estándares de salud y habitabilidad humana;
- incluir mecanismos que garanticen la asequibilidad a la vivienda, sea mediante compra, arriendo, comodato, cesión u otro modelo, para todas las personas, y en especial para quienes tienen más dificultades o vulnerabilidades.

Asumiendo que el cumplimiento de varios de estos atributos generalmente se da en el marco de un proceso paulatino, existen, al menos, otras tres consideraciones adicionales que deben acompañar el derecho a la vivienda adecuada:

- Las personas deben ser protegidas frente a la discriminación y tener igualdad de acceso a una vivienda asequible y adecuada a sus necesidades, en particular considerando los grupos más vulnerables, como los adultos mayores, las personas con capacidades diferentes, entre otros.
- Las personas deben ser incluidas en los procesos vinculados a su vivienda, su barrio y su ciudad; deben poder participar en las políticas públicas, programas y proyectos que las afecten e incidir en los cambios que impactan su entorno.
- Las personas deben contar con información suficiente y oportuna, en particular cuando se trata de materias que implican modificaciones a las condiciones de su hábitat.

En la tabla siguiente se presenta una propuesta de indicadores elaborada por ONU-Hábitat, con el objetivo de precisar el alcance de los atributos del derecho humano a una vivienda adecuada. Estos indicadores, elaborados en el marco de un estudio sobre el déficit habitacional desde un enfoque de derechos humanos, que fue publicado en 2015, permiten identificar las vulnerabilidades al derecho a la vivienda. Se trata de un material útil tanto para crear las condiciones necesarias al cumplimiento de los distintos atributos, como para facilitar el monitoreo del impacto de las políticas habitacionales y aportar elementos para la formulación de las garantías del derecho.

Criterios mínimos, descripción, dimensiones e indicadores asociados a la definición de vivienda adecuada según la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH), de la ONU

Criterio	Descripción	Dimensión	Indicador
Seguridad de la tenencia	La vivienda no es adecuada si sus ocupantes no cuentan con cierta medida de seguridad de la tenencia que les garantice protección jurídica contra el desalojo forzoso, el hostigamiento y otras amenazas.	Tenencia legal o segura	N° de hogares o familias en situación de tenencia segura (incluyendo, por ejemplo, hogares propietarios, arrendatarios con contrato, usufructuarios o titulares de la tenencia de la vivienda con un respaldo legal).
Disponibilidad de servicios	Disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura: la vivienda no es adecuada si sus ocupantes no tiene agua potable, instalaciones sanitarias adecuadas, energía para la cocción, la calefacción y el alumbrado, y conservación de alimentos o eliminación de residuos.	Disponibilidad de agua apta para consumo humano	N° de viviendas con acceso regular y adecuado a fuentes de agua apta para consumo humano.
		Disponibilidad de sistema sanitario adecuado	N° de viviendas con sistema de eliminación de excretas adecuado (conexión a alcantarillado y/o fosa séptica o sanitaria, con disponibilidad de servicio sanitario privado).
		Disponibilidad de energía eléctrica	N° de viviendas con acceso regular y adecuado a energía eléctrica.
Asequibilidad económica de la vivienda	La vivienda no es adecuada si su costo pone en peligro o dificulta el disfrute de otros derechos humanos por sus ocupantes.	Disponibilidad de vivienda social o económica	N° de viviendas adecuadas que se encuentran disponibles para albergar a hogares o familias requirentes de vivienda a bajo costo.
		Gasto en vivienda	% de los ingresos o del presupuesto familiar destinado al pago de vivienda (sea por concepto de dividendo, hipoteca, alquiler o arriendo).
Habitabilidad	La vivienda no es adecuada si no garantiza seguridad física o no proporciona espacio suficiente, así como protección contra el frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otros riesgos para la salud y peligros estructurales.	Hacinamiento	N° de personas que residen habitualmente en la vivienda/dormitorios de uso exclusivo en la vivienda.
		Tipología aceptable	N° de viviendas ocupadas de tipo aceptable (viviendas de tipo permanente, como casas, departamentos u otras residencias que habilitan el alojamiento permanente de personas).
		Materialidad	N° de viviendas ocupadas con materialidad aceptable (viviendas cuyos materiales de construcción se consideren adecuados y durables).

		Conservación	Nº de viviendas ocupadas cuyos materiales de construcción presenten un estado de conservación adecuado (sin fallas ni daños severos y/o estado de conservación bueno o aceptable).
		Acondicionamiento lumínico, térmico, acústico y ventilación	Nº de viviendas ocupadas que cumplen con estándares técnicos o subjetivos en materia de acondicionamiento térmico, lumínico, acústico, ventilación u otro aspecto.
Accesibilidad	La vivienda no es adecuada si no se toman en consideración las necesidades específicas de los grupos desfavorecidos y marginados.	Accesibilidad universal	Nº de viviendas que dispone de facilidades que permiten el acceso de toda persona a la vivienda y el uso de todas sus funcionalidades y comodidades, con independencia de su condición física o mental.
Ubicación	La vivienda no es adecuada si no ofrece acceso a oportunidades de empleo, servicios de salud, escuelas, guarderías y otros servicios e instalaciones sociales, o si está ubicada en zonas contaminadas o peligrosas.	Accesibilidad a transporte, fuentes laborales, equipamiento urbano y/o servicios sociales	Distancia o tiempo de traslado desde la vivienda al punto más cercano en el que está disponible.
		Mitigación de riesgos naturales y/o antrópicos	Nº de viviendas emplazadas en zonas expuestas o adecuadamente protegidas frente a riesgos de origen natural y/o antrópico.
Adecuación cultural	La vivienda no es adecuada si no toma en cuenta y respeta la expresión de la identidad cultural.	Adecuación cultural	Nº de viviendas que incorporan (en su diseño, materialidad y funcionalidad) características que resaltan, favorecen o permiten la libre expresión de la identidad cultural de sus residentes.

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, ONU-Habitat (Autor principal: Juan Cristóbal Moreno Crossley), *Déficit habitacional en América Latina y el Caribe: una herramienta para el diagnóstico y el desarrollo de políticas efectivas en vivienda y hábitat* (Nairobi: ONU-Habitat, 2015), p. 17. <http://unhabitat.org/books/deficit-habitacional-en-america-latina-y-el-caribe/>

Los indicadores presentados en esta tabla constituyen insumos para un análisis macro de las tendencias que en un momento y un lugar dados operan en el cumplimiento del derecho a la vivienda, y son una buena herramienta si se quiere trabajar la especificidad económica, social y cultural de cada conflicto en su entorno territorial o urbano. Por lo mismo, hemos incluido esta información como una referencia para los casos que se presentan a continuación.

Casos estudiados

Los casos que se presentan en este libro corresponden a tres vías de acceso a la vivienda para las personas de bajos ingresos, incluidas aquellas que viven en situación de allegamiento:

- a) Conjuntos de vivienda pública, con distintas modalidades: i) viviendas Corvi, realizadas por la Corporación de la Vivienda, 1950-1973; ii) viviendas sociales con subsidio (viviendas básicas y diferentes variantes, de menos de 400 UF), 1978-2006; iii) Programa Especial de Trabajadores (PET), 1986-2006.²
- b) Ocupación: de terrenos (campamentos) o de inmuebles.³
- c) Arriendo de viviendas en cités y por piezas en viviendas subdivididas.⁴

El punto que nos interesa destacar de este conjunto es que, en Chile, el subsidio habitacional como instrumento de financiamiento de la producción de viviendas sociales, que comenzó a operar en 1978, lo ha seguido haciendo hasta la fecha. Lo notable de este proceso y lo que él revela es que, desde ese año en adelante, se *mercantilizó* la producción total de la vivienda para las personas de bajos ingresos. Esto queda en evidencia si se compara el número de habitantes de unidades de vivienda que se transan en el mercado (Corvi, viviendas sociales, cités y arriendos a inmigrantes), que es del orden de los cuatro millones de personas, con la cantidad de personas que viven en campamentos y en la calle, del orden de las 130.000 personas.

2 En el caso de viviendas Corvi, estimación hecha sobre la base de información de O. Larrañaga, *Las nuevas políticas de protección social en perspectiva histórica. Área de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad* (Documento de trabajo PNUD, 2010, en http://www.pnud.cl/areas/ReduccionPobreza/2012/2010_4.pdf); y de S. Rabi y B. Aguirre, "Trayectoria institucional de la Corvi", en A. Raposo, *Espacio urbano e ideología. El paradigma de la Corporación de la Vivienda en la arquitectura habitacional chilena 1953-1976* (Santiago: Universidad Central, 2001). En viviendas sociales (menos de 400 UF), estimaciones a partir de "Viviendas terminadas y subsidios pagados por año y por tipo de acción 1979-1989", del Observatorio Habitacional del Ministerio de Vivienda y Urbanismo y Cámara de Diputados (2009, p. 117). Para un resumen del total de viviendas construidas según tipo de subsidio en el periodo 1990 a 2007, se descontaron las correspondientes al Subsidio General Unificado, Subsidio Rural, Vivienda Progresiva Segunda Etapa, Leasing Habitacional, y Subsidio DS40.

3 En el Catastro 2011 de Campamentos (Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 2011), se registraron 657 campamentos con un total de 27.378 familias y 83.862 personas. Según Techo-Chile (2013), las cifras serían mayores y estiman un total de 705 campamentos en el país, en los que vivirían 31.780 familias.

4 Las casas en cité, según la Encuesta Panel de Vivienda (Minvu, 2010), corresponden al 0,5 por ciento de las viviendas encuestadas y son una modalidad que exclusivamente se presenta en el Gran Santiago. Según el Observatorio de Ciudades de la Universidad Católica de Chile, en Santiago hay 811 cités, en los cuales habitan 80.000 personas (*La Tercera*, 22 de julio de 2012, p. 44). Gran parte de la población inmigrante reside en este tipo de asentamiento o en viviendas alquiladas por piezas.

Villa Futuro (Chiguayante, Concepción), por Ana Sugranyes

En los años noventa se masificó la construcción de bloques de departamentos de vivienda social, de tres y cuatro pisos. Villa Futuro es uno de esos tipos de construcción. Está en la comuna de Chiguayante, al suroriente del área metropolitana de Concepción, en la Región del Biobío. Después del megaterremoto de 2010, sus residentes se vieron amenazados por la demolición de todo el conjunto, porque se declaró inhabitable uno de los bloques de departamentos.

En Villa Futuro se vulnera el derecho a la vivienda adecuada por falta de información entregada de manera pertinente, en el contexto de inseguridad de tenencia por las amenazas de desalojo y expulsión, y de *mobbing* por parte del Estado. “Es que con el terremoto, hubo un aprovechamiento que no fue de los vecinos, sino que fue de parte del gobierno”, dijo una entrevistada. El gobierno, para no recurrir a la expropiación, aplicó una salida extrajudicial y ofreció un subsidio por un monto inferior a los precios de mercado de vivienda, con lo cual no solo expulsaba a los habitantes de la Villa, sino que los enviaba a la periferia del Gran Concepción. Al cabo de cinco años de resistencia por parte de unos vecinos, la situación se revierte: el Estado está ahora proponiendo la reconstrucción de Villa Futuro en su propio terreno.

Villa Francisco Coloane (Puente Alto, Santiago), por Fernando Jiménez

Villa Francisco Coloane es un conjunto de bloques de tres pisos de viviendas sociales, ubicado en el sector Bajos de Mena, en la comuna de Puente Alto, al sur del Gran Santiago. Fue construida en los años noventa. Desde 2013, la población es beneficiaria del Programa Piloto Recuperación de Condominios Sociales, también conocido como Programa Segunda Oportunidad. En el marco de este programa se llevaron a cabo expropiaciones y demoliciones de bloques, las cuales fueron apoyadas por el Municipio. Como consecuencia, los habitantes de la población se dividieron entre quienes consideraron que la salida del antiguo conjunto sí era ‘una segunda oportunidad’ (adquirir una nueva vivienda en otro lugar) y quienes pensaron que con ello se vulneraban sus derechos.

“Después de haber luchado tanto y que nos digan ¡ahora váyanse! ¿Y dónde nos vamos a ir?”, se preguntaba una vecina de Villa Coloane. En su pregunta queda de manifiesto cómo, en estos casos, no ha sido suficiente contar con un título jurídico formal o una escritura de propiedad. Las personas, aun contando con resguardos, han sido o pueden ser desalojadas de sus viviendas. En este caso se hace evidente cómo una política pública que se plantea como solución a problemas habitacionales y barriales puede crear nuevos problemas sociales, cuando afecta el derecho de las personas a permanecer en el lugar en que viven y se pasa a llevar su derecho a contar con información pertinente y adecuada.

Centro de Talca (posterremoto 2010), por Patricia Boyco Chioino, María Elvira Valdivieso y Francisco Letelier Troncoso

El terremoto del 27 de febrero de 2010 produjo fuertes daños en la ciudad de Talca, especialmente en su casco histórico, donde el 60 por ciento de las viviendas resultó con daños en distintos grados. Cerca de 3.000 familias abandonarán o ya han abandonado alguno de los barrios del centro histórico donde vivían antes del terremoto. Entretanto, viven en mediaguas. La expulsión hacia la periferia se produjo básicamente por la ausencia de una oferta de viviendas para allegados o arrendatarios en sus barrios de origen, porque las políticas de reconstrucción se han orientado a terrenos más baratos y grandes proyectos de vivienda en la periferia de la ciudad. La oferta de vivienda que se ha generado en el centro de Talca, vía subsidio de densificación, es de mayor precio que el subsidio al que postulan los antiguos vecinos; por lo tanto, implica una capacidad de endeudamiento o copago que las personas no tienen.

En este caso se revisa la necesidad de que el Estado y sus agencias sectoriales lleven a cabo acciones que permitan que las viviendas estén localizadas en un lugar adecuado, evitando la mercantilización de las unidades habitacionales. Esto es especialmente importante para los vecinos del centro de Talca, en su mayoría personas de menores ingresos. Para ellas, el centro de la ciudad es el barrio, es el lugar donde se vive, pero también es el medio de integración (social y económica) a la vida urbana. Como lo señaló una de las entrevistadas: “Yo habría querido quedarme aquí en mi barrio, uno por la tranquilidad y porque están todos los servicios aquí”.

Población El Castillo (La Pintana, Santiago), por Paula Rodríguez Matta

El Castillo es un asentamiento urbano producto de la erradicación y radiación de campamentos, estrategia de ordenamiento del espacio territorial y social desarrollada en la primera mitad de los años ochenta por el gobierno militar. La población está ubicada en el límite sur del Gran Santiago, en la comuna de La Pintana. En su constitución está la violación al derecho a una vivienda con una ubicación adecuada: El Castillo se comenzó a construir en terrenos sin urbanizar, desconectados de la trama urbana. Así lo señaló Verónica, vecina de la población: “No porque seamos pobres vamos a vivir hundidos y en la mugre”. Esta desconexión de la trama urbana sería un atributo fundante, que ha sido el marco de los otros atributos que han sido vulnerados en El Castillo por distintas políticas públicas (o su ausencia), por más de treinta años.

Se trata de un caso en el que se trasgreden los siguientes componentes del derecho humano a una vivienda adecuada: la población no cuenta con una ubicación adecuada; la urbanización es deficiente (no hay buenos servicios ni infraestructuras); los gastos de la vivienda pueden no ser soporta-

bles; su materialidad es deficiente. Este conjunto de transgresiones puede involucrar una inseguridad en la tenencia de la vivienda.

Lo Valledor Norte (Pedro Aguirre Cerda, Santiago), por Alejandra Sandoval

Lo Valledor Norte está ubicada en el sector surponiente de Santiago, en la comuna de Pedro Aguirre Cerda. Se trata de una población Corvi, para personas de bajos ingresos con capacidad de ahorro. Actualmente, la población no presenta problemas de calidad o de espacio en las unidades de viviendas, tampoco de equipamiento urbano (cuenta con servicio de salud primaria, escuela, cancha de deportes y plazas); no así su entorno: la población se encuentra emplazada en un sector aislado con respecto a la trama urbana, con mala calidad de equipamiento y de servicios urbanos.

Se trata de un caso en el que se vulnera la localización y la habitabilidad adecuada. A esto se suman otros conflictos relacionados con la conectividad, como la insuficiencia de medios de transporte colectivo. El problema relativo a la habitabilidad se hará crítico, porque la Empresa de los Ferrocarriles del Estado (EFE) está llevando a la práctica un proyecto de ampliación en la línea que une Santiago con la ciudad de Rancagua, que cruza la comuna. Parte del proyecto incluye la construcción de un muro continuo de seis metros de altura, cuyo resultado sería un incremento de la segregación y de la contaminación ambiental (visual, acústica), entre otros problemas, como el que indicaron en una de las entrevistas: “Van a hacer un paso bajo nivel [de la línea férrea]; todos los pasos bajo nivel que hay aquí en este sector se inundan (...) y si no estuvieran esos pasos, no se puede pasar. Los malvados hacen lo que quieren aquí; ellos quieren hacer un paso bajo nivel y nosotros tenemos la certeza de que se va a inundar, como se inunda el de aquí, de Departamental”.

Villa Nueva California (Cerro Navia, Santiago), por Alejandra Sandoval

Villa Nueva California es un conjunto de viviendas sociales que se inauguró en 2011 en el marco del Programa Chile Barrio, cuyo objetivo era erradicar los campamentos en el país. Se trata de un pequeño conjunto conformado por 48 viviendas de departamentos dúplex (dos pisos), que permitió que sus habitantes siguieran residiendo en su comuna de origen. Este fue un proceso en el que confluyeron la gestión municipal y la participación de las personas.

Sin embargo, en el diseño de las unidades de vivienda sociales, como casi siempre sucede, no se considera que ocurren cambios en el tiempo. Las familias crecen o también pueden disminuir; las personas empobrecen, se van, arriendan sus casas, el entorno de las viviendas se deteriora, pero las viviendas siguen igual: “Los departamentos, lo único malo que tienen es que no tienen muchos dormitorios, porque usted sabe que cuando ya

los niños crecen necesitan su privacidad”, señaló Ana, una vecina de Villa Nueva California. Así, si se realiza una apreciación en detalle del conjunto y de las viviendas, se observan deficiencias en el cumplimiento del derecho a la vivienda, sobre todo en lo que se refiere a la habitabilidad y la seguridad.

Villa Los Jardines (Quilicura, Santiago), por Alfredo Rodríguez

Villa Los Jardines está en la comuna de Quilicura, en el norte del Gran Santiago. Contiene viviendas pareadas de 52 metros cuadrados, construidas en lotes individuales de 70 metros cuadrados, con un valor de entre 350 y 450 UF. Se trata de un conjunto del Programa Especial de Trabajadores (PET), que se construyó en todo Chile entre 1985 y 2006: por más de veinte años, el Minvu financió 270.000 viviendas en todo el país. El conflicto en este caso se relaciona con la falta de regulación en torno a los mecanismos de asignación de subsidio, la incapacidad de los beneficiarios del subsidio para mantener su potencial de ahorro y pago, y también la deficiente gestión de las deudas de los subsidios habitacionales por parte de las agencias sectoriales. Como resultado, en el año 2008 había cerca de 200.000 deudores PET. Con el tiempo, el Minvu traspasó los créditos hipotecarios y los concentró en el BancoEstado (hasta 2001, Banco del Estado).

El atributo que se pone en riesgo en este caso es la asequibilidad, a causa de un crédito hipotecario que muchas de las personas no tienen capacidad de pagar, dado que los intereses de la deuda han superado con creces el costo inicial. “Yo pagaba unos 65.000 pesos en el año 2000. Eso estuve pagando hasta el 2007 o 2008, más menos. Hasta ahí ya dejé de pagar, una porque yo ya tenía la presión de que esta casa no valía lo que decían que valía, porque es una vivienda social”, dijo uno de los entrevistados. Así dio cuenta de que la violación de la asequibilidad atenta también contra la seguridad de la tenencia, porque no permite asegurar la protección jurídica necesaria para evitar los desalojos y el *mobbing* por parte de la banca, entre otros. Y vulnera otros derechos humanos, como son el derecho a alimentación adecuada, educación, etcétera, que no pueden solventarse por la necesidad de destinar recursos familiares al pago de la deuda hipotecaria.

Toma Don Bosco (La Florida, Santiago), por Fernando Jiménez

El año 2013, el comité de allegados Don Bosco, de la comuna de La Florida (creado en 2002), con cerca de 250 familias, ocupó el terreno ubicado en el cruce de las avenidas Departamental y Tobalaba. En ese terreno, tanto el Municipio como el SERVIU se habían comprometido a construir las viviendas con subsidio habitacional al que los miembros del comité estaban postulando. Sin embargo, en los inicios de 2013, les dijeron que no se construiría. Los socios del comité decidieron ocupar el terreno, como forma de presión para obtener una respuesta que satisficiera sus demandas.

Es este un caso en el que se pasa a llevar el derecho a la localización, lo que se manifiesta en el acceso a bienes y servicios públicos y el deseo de conservar redes y vínculos históricos y familiares. Actualmente existe un compromiso del Minvu; y, aunque el comité tiene subsidios habitacionales, sus integrantes continúan en la incertidumbre y con la ocupación de los terrenos. El reclamo de la toma es que se respete su derecho a acceder a terrenos bien localizados, en los cuales tienen redes e historia (“Yo me encuentro segura acá, ese es el motivo: me encuentro segura en el barrio y en la comuna”, dijo una integrante del comité), dejando de lado la especulación inmobiliaria y la desregulación en las políticas de suelo urbano.

Cité con población inmigrante (Santiago), por Susana Aravena

La inmigración en Chile es parte de nuestra historia; sin embargo, en la última década se ha intensificado y adquirido especial relevancia la proveniente de países vecinos. Las personas que llegan a nuestro país deben enfrentar serios problemas para resolver dónde y cómo vivir —entre ellos, la discriminación y la falta de recursos—, lo que deriva en la necesidad de arrendar en precarias condiciones y con muy poca seguridad contractual. Como indicó una de las entrevistadas: “No, [el contrato] es así de palabra nomás. Yo sí les doy a algunos un papel del arriendo, así, pero como ya tienen años acá, ya no les doy. Pero... si me piden se lo doy”. Junto con lo anterior, la actual política habitacional no contempla criterios ni programas especiales para enfrentar los problemas de los inmigrantes.

En el caso de los migrantes, se pasan a llevar varios atributos del derecho a la vivienda adecuada: el hacinamiento, la habitabilidad deficiente de las viviendas a las que usualmente tienen acceso, los altos costos de los arriendos y del pago de servicios de la casa, los riesgos ambientales por malas conexiones eléctricas y sanitarias y la irregularidad en la tenencia (no existen contratos).

La Comunidad (Carahue, Araucanía), por Ana Sugranyes

La Comunidad está al oriente de Carahue, en la Región de La Araucanía. En ella viven 62 familias, las que son parte de un *Lof* de 210 familias. Todas las familias son mapuche, en su mayoría dedicadas a la agricultura. El conflicto radica en que el actual sistema de subsidio habitacional y los mecanismos de construcción de vivienda social no contemplan las necesidades de nuevas viviendas de las personas que pertenecen a alguna etnia y que habitan en zonas rurales. No existe un programa habitacional con el cual se reconozca el valor del territorio como un elemento determinante en la construcción de la identidad indígena. Y esto es fundamental, como lo

comentaron en una entrevista: “Desde el punto de vista de la visión mapuche, la casa primero tiene que tener un patio. Eso es fundamental. Además, debe tener áreas verdes alrededor de la casa”.

Este es un caso en el que el Estado chileno incumple el derecho de las personas de habitar en una vivienda que se adecue a los requerimientos basados en su identidad cultural. Ello ocurre si bien actualmente se cuenta con un marco legal que señala que tanto el Estado como la sociedad tienen la obligación de respetar, proteger y promover el desarrollo de los indígenas, sus culturas, familias y comunidades.

Entrevistas

Además de las tres vías de acceso a la vivienda señaladas, se ha considerado a las mujeres como uno de los grupos más vulnerables en cuanto al derecho a la vivienda y a la ciudad. En este apartado se incluyen tres entrevistas: a mujeres transgéneras, a una dirigente de movimientos de pobladores y a una joven discapacitada. El objetivo fue conocer lo específico de cómo se han visto vulnerados sus derechos a una vivienda adecuada, el derecho a la ciudad.

Como mujeres, el régimen de matrimonio en sociedad conyugal no las favorece respecto a la vivienda, ya que las escrituras suelen estar a nombre del marido. Si, además, son allegadas, viven en condiciones de inhabitabilidad (que afecta a todos los residentes de la vivienda) y se enfrentan a serios impedimentos para encontrar una vivienda cercana a sus redes o a su empleo, principalmente por las dificultades para acceder a suelo urbano. Lo anterior se puede volver crítico si se trata de mujeres transgéneras o de otras minorías sexuales.

Si son mujeres jóvenes, no existen opciones de vivienda que no sean vivir con sus padres, arrendar o comprar en el mercado. Los subsidios no privilegian a las personas solas ni tampoco hay opciones colectivas no familiares. Y si son jóvenes mujeres discapacitadas, si bien se ha avanzado en criterios y normas de accesibilidad universal, esto no siempre se traduce en un espacio urbano inclusivo.

Transgéneras por el Cambio, Talca,
entrevista realizada por Alonso Alejandro González Cornejo

Javiera y Keri son dos representantes de la Agrupación Transgéneras por el Cambio, Talca. Cuentan que la población transgénera vivía en los alrededores de la calle 10 Oriente entre la 2 y la 6 Sur de Talca, y en su mayoría ejercían el comercio sexual. Arrendaban piezas en antiguas casas de adobe que habían sido modificadas. En febrero de 2010, el terremoto destruyó casi en su totalidad las construcciones del sector y las dejó en extrema indefensión, especialmente en temas de albergue y salud. Muchas de ellas

comenzaron a padecer de las enfermedades oportunistas del VIH/sida, por falta de la atención necesaria. Sin dónde habitar, tuvieron que vivir en situación de calle. Fueron las últimas a quienes les asignaron mediaguas. Muchas de las mujeres transgéneras que perdieron sus viviendas se agruparon en un campamento en el mismo barrio, el cual fue quemado por sus vecinos el año 2010. “En ese momento nosotros sufrimos discriminación por parte de los medios de comunicación, por parte de los bomberos, por parte de Carabineros. Decían que nosotros habíamos incendiado, cuando ellos llegaron antes que nosotras, incluso”, contó Keri.

Se trata de un caso que da cuenta de un grupo de personas fuertemente discriminado por la sociedad y que no es considerado ni por el Estado ni por las políticas públicas. Sus integrantes han debido enfrentar grandes dificultades y obstáculos para conseguir ser beneficiadas por un subsidio de vivienda. Hoy esperan por la entrega de sus casas en el sector El Parque 3, fuera del barrio donde han vivido y trabajado.

Dirigenta de casa ocupada, Casona Esperanza (Barrio Franklin, Santiago), entrevista realizada por Ana Sugranyes y Alfredo Rodríguez

Suria es dirigente de la Casona Esperanza, en el barrio Franklin, Santiago. Llegó del sur del país a los diecisiete años. Cuenta que vivió en diferentes lugares, siempre en muy malas condiciones, sola a cargo de la educación de su hija. A través de los años, ha logrado desarrollar sus capacidades empresariales, llegando a consolidar un negocio de producción y venta de almuerzos. Arrendaba en un pasaje en calle Franklin cuando le tocó vivir el terremoto de 2010. El dueño se negó a arreglar el conjunto de casas del lugar; dijo que no lo hacía porque iban a subir de valor y los arrendatarios no podrían pagar el costo.

Luego, en una charla, conoció a los integrantes del Movimiento Pobladores en Lucha. Ahí comenzó a organizarse con otros residentes, hombres y mujeres, descubriendo las alternativas autogestionarias para mejorar las condiciones habitacionales. Formaron tres comités —uno de ellos, el Esperanza— con la tarea de buscar terrenos donde instalarse. Encontraron una casa y la ocuparon durante cuatro años. Ahora, la comunidad de Inmuebles Recuperados por Autogestión (IRA) cuenta con cincuenta y nueve subsidios y está por realizar un proyecto de vivienda social en el centro de Santiago, experiencia que no se había dado desde el inicio de los años noventa.

Requerimientos especiales (La Florida, Santiago), entrevista realizada por Paula Rodríguez Matta

Eva tiene columna bífida y ha pasado toda su vida en silla de ruedas. Hace veinte años se mudó con su familia desde la comuna de Santiago a la comuna de La Florida, ubicada en el suroriente de la ciudad. Aunque hay un

subsidio habitacional para discapacitados, ella no lo ha utilizado, porque no puede vivir sola. La casa es propiedad de su madre, con quien vive y que se encargó de arreglar las habitaciones y pasillos para que ella pudiera trasladarse cómodamente con su silla de ruedas. Eva dice que no le gusta mucho su barrio en La Florida, porque es muy silencioso. Aunque han pasado muchos años, se sigue sintiendo del centro de Santiago, donde incluso estando sola en su pieza sentía que había vida, la de la ciudad central a su alrededor.

La ciudad no está acondicionada para que puedan vivir y trasladarse personas con requerimientos especiales, como los de Eva. Con el tiempo sus traslados por la ciudad se han ido restringiendo, por las dificultades de movilización y la falta de accesos especiales a los distintos lugares públicos. No hay veredas amplias, arreglan las calles con malos materiales, la gente ocupa los estacionamientos reservados para personas con discapacidades, no siempre hay ascensores y las escaleras mecánicas no siempre funcionan: “Y la gente a la que se lo dices puede tomarlo de mala manera y decir ‘pucha, nunca están conformes’. Es que no es no estar conforme. Las cosas que están mal hay que decirlas para hacerlas mejor”, dice Eva.



Fotografía Ana Sugranyes

La (in)seguridad de la tenencia. Desalojo y conquista ciudadana

Ana Sugranyes

Habitat International Coalition (HIC)

Nos decían “es que este terreno es mucho para ustedes, porque por aquí va a estar la carretera y el parque, porque van a hacer un parque borderrío”. Entonces, ¿cómo íbamos a quedar al lado del parque? O sea, los pobres no cabemos en ningún lado.
(Entrevista a dirigente de Villa Futuro, 2013)

La historia de Villa Futuro en la comuna de Chiguayante, al suroriente del área metropolitana de Concepción, Región del Biobío, es corta en el tiempo y larga en esfuerzos: se inicia con su construcción a mediados de los años noventa, y sigue el lento proceso de arraigo de sus habitantes y de mejoras en las viviendas y en el barrio hasta 2009; la amenaza de demolición de todo el conjunto a raíz de la inhabitabilidad de uno de sus *blocks* tras el terremoto 27F (2010); la situación de incertidumbre, de errores debidos principalmente a la falta de información transparente y de comunicación fluida; la entrega de bonos para que los residentes buscaran soluciones en el mercado inmobiliario; el regreso de la mayoría de las familias a la Villa para compartir, durante tres años, muy graves condiciones de vida entre la precariedad y la violencia... Todo ello ha culminado en la conquista de la organización ciudadana, que logró resistir a las presiones y situaciones de acoso, o *mobbing* inmobiliario, por parte del Estado, estableciendo las alternativas de compensaciones reales ante una situación de desalojo, la esencia misma del mensaje del derecho humano a la vivienda.

La seguridad de la tenencia

De los siete atributos del derecho humano a una vivienda adecuada, la seguridad de la tenencia es el más complejo, porque en los tiempos actuales de financiarización y privatización de la economía pareciera que la tenencia segura de un bien se reduce al tema de la propiedad privada desde su valor de cambio, muy por encima de su valor de uso. En otras palabras, la vivienda es más una mercancía que un servicio social. Además, las autoridades y poderes económicos logran bajar el perfil o desviar cualquier tema relacionado con los *desalojos*, la violación más típica del derecho humano a una vivienda adecuada.

En su reporte sobre la seguridad de la tenencia,¹ la Relatora Especial para el derecho humano a una vivienda adecuada expone que “el mundo actual está sumido en una crisis de inseguridad en la tenencia. Si bien el acceso seguro a una vivienda y a tierras es una condición necesaria para la dignidad humana y un nivel de vida adecuado, muchos millones de personas viven bajo la amenaza constante del desahucio o en una situación ambigua en la que las autoridades o algunos agentes privados pueden cuestionar su tenencia en cualquier momento”.

En el caso de Chile, desde los tiempos de la Conquista, “el derecho de propiedad siempre ha sido una pieza clave de nuestra cultura y civilización. Su régimen jurídico constituye uno de los elementos arquitectónicos básicos del sistema social, político y económico, así como uno de los núcleos o pilares centrales de nuestra normativa. Es comprensible, por tanto, que se afirme que la propiedad no sería sólo un derecho, sino que ‘el derecho’, pues nuestro universo jurídico es de imposible explicación sin él” (Cordero 2006).

Las políticas sociales relacionadas con el acceso a la vivienda del siglo XX y de este inicio del XXI han favorecido el régimen de propiedad privada y buscan consagrar este derecho de propiedad. Al respecto, el artículo 19, inciso 24, de nuestra Constitución de 1980,² dice:

Nadie puede, en caso alguno, ser privado de su propiedad, del bien sobre que recae o de alguno de los atributos o facultades esenciales del dominio, sino en virtud de ley general o especial que autorice la expropiación por causa de utilidad pública o de interés nacional, calificada por el legislador. El expropiado podrá reclamar de la legalidad del acto expropiatorio ante los tribunales ordinarios y tendrá siempre derecho a indemnización por el daño patrimonial efectivamente causado, la que se fijará de común acuerdo o en sentencia dictada conforme a derecho por dichos tribunales. A falta de acuerdo, la indemnización deberá ser pagada en dinero efectivo al contado. La toma de posesión material del bien expropiado tendrá lugar previo pago del total de la indemnización, la que, a falta de acuerdo, será determinada provisionalmente por peritos en la forma que señale la

1 Naciones Unidas, Asamblea General, *Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto*, Raquel Rolnik, presentado al Consejo de Derechos Humanos en marzo 2013, p. 3; en <http://www.preventionweb.net/files/resolutions/G1218982.pdf>

2 La Constitución anterior, de 1925, en el artículo 10, Capítulo III sobre Garantías Constitucionales), aseguraba, en el mismo sentido, a todos los habitantes de la República “la inviolabilidad de todas las propiedades, sin distinción alguna. Nadie puede ser privado de la de su dominio, ni de una parte de ella, o del derecho a que a ella tuviere, sino en virtud de sentencia judicial o de expropiación por razón de utilidad pública, calificada por una ley. En este caso, se dará previamente al dueño la indemnización que se ajuste con él o que se determine en el juicio correspondiente. El ejercicio del derecho de propiedad está sometido a las limitaciones o reglas que exijan el mantenimiento y el progreso del orden social, y, en tal sentido, podrá la ley imponerle obligaciones o servidumbres de utilidad pública a favor de los intereses generales del Estado, de la salud de los ciudadanos y la salubridad pública...”.

ley. En caso de reclamo acerca de la procedencia de la expropiación, el juez podrá, con el mérito de los antecedentes que se invoquen, decretar la suspensión de la toma de posesión.

Sin embargo, aparecen casos, especialmente en torno a la vivienda social, donde el derecho a la propiedad está puesto en jaque. Las circunstancias de amenazas al cumplimiento de la seguridad de la tenencia parten de distintos pretextos, sea apelando a la obsolescencia de la vivienda o del conjunto de viviendas, sea en el contexto de algún proceso de renovación urbana.

En Chile, tierra sísmica, pareciera que las fases de reconstrucción post-terremoto o tsunami correspondan, además de la respuesta a las y los damnificados, a oportunidades de negocios inmobiliarios. Como lo vemos en el caso aquí analizado, la dualidad entre la política social de reconstrucción y las presiones inmobiliarias sobre terrenos apetecibles causa situaciones de erradicación.

¿Cómo calificar este tipo de desplazamiento de población? ¿Responde a criterios de integración social y a la superación de la segregación socioespacial? A la luz de los derechos humanos, en función de los estándares internacionales —suscritos, aunque no plenamente ratificados por Chile— de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), más bien se trata de desalojos, precedidos de situaciones de acoso inmobiliario o *mobbing*.³ Los análisis de este tipo de acoso (Solá y Tamayo, 2007; y Herzer, 2001) muestran distintas formas de vulneración del quizá más complejo atributo del derecho humano a una vivienda adecuada: el derecho a la seguridad en la tenencia. El caso de Villa Futuro, que se presenta a continuación, corresponde a una modalidad de acoso por parte del Estado.

Villa Futuro, en Chiguayante, Región del Biobío

Durante la década de los años noventa, en Chile se masificó la construcción de conjuntos de departamentos de vivienda social en *blocks* de tres y cuatro pisos, mayoritariamente localizados en la periferia de las grandes ciudades.

En el caso del área metropolitana de Concepción, mientras, hasta el año 1989, solo una mínima proporción de viviendas sociales se construía en esa modalidad, entre el año 1990 y el 2000 se llegó a que cerca del 86 por ciento de los conjuntos de vivienda social correspondía a ese modelo. En todo el país, se estima que hay 250.000 departamentos en *blocks*, lo que

3 *Mobbing*: del inglés, acoso y efecto de acosar. El término se usa frecuentemente en el ámbito laboral y se refiere a las presiones ejercidas sobre un/a trabajador/a para que renuncie a su puesto. En el ámbito de la vivienda se utiliza para referirse a la práctica consistente en provocar molestias a las personas a fin de que abandonen su residencia habitual y que el terreno o inmueble, de esta manera, sea adquirido por especuladores.

Figura 1 Fotos aéreas del área metropolitana de Concepción y localización del conjunto Villa Futuro, Chiguayante, años 2010 y 2014



Fuente: Google Earth, Image © 2015 DigitalGlobe.



Fuente: Google Earth, Image © 2015 DigitalGlobe.

corresponde a la vivienda de un millón de personas, especialmente en áreas metropolitanas.

Veinte años después de haber sido entregados a lo largo del país, estos departamentos asignados en propiedad individual por el subsidio habitacional, ahora, por su supuesta mala calidad, están declarados obsoletos y amenazados de erradicación. Por la falta de políticas urbanas que respondan a la función social del suelo, y en la lógica de acumulación de capital a través del acaparamiento de tierra, decenas de miles de personas, una vez más, se ven amenazadas de desplazamiento más lejos en la nueva periferia.⁴

El conjunto Villa Futuro, en la comuna de Chiguayante del área metropolitana de Concepción, Región del Biobío, es producto de la producción masiva y sostenida de viviendas de bajo estándar y mala calidad con el subsidio habitacional —Programa de Vivienda Básica (PVB)— en la periferia de la ciudad de Concepción. Esta villa de vivienda social constaba de 29

4 Aprovechando las coyunturas de la reconstrucción posterremoto/tsunami (27F), el caso de Villa Futuro se asemeja a lo que pasa en el sector Bajos de Mena de la comuna de Puente Alto, Santiago, bajo el alero de programas de mejoramiento, como el Programa Segunda Oportunidad del Minvu.

blocks, con un total de 1.320 departamentos de 38 metros cuadrados cada uno. Los departamentos fueron entregados, en 1994, a familias principalmente mononucleares —matrimonios jóvenes con niños(as)— que vivían de allegados en otras partes de la periferia de Concepción, principalmente Coronel, Talcahuano y San Pedro. Estas familias aceptaron esta oferta porque no tenían otra alternativa. Los departamentos se entregaron con un estándar de habitabilidad en bruto, contra 10 a 15 UF de ahorro, un subsidio de 150 UF y un crédito hipotecario por un valor de 100 UF, por reembolsar a doce años.

Durante los siguientes diez años, Villa Futuro ha ido consolidándose. Se han fortalecido las capacidades de organización de los pobladores,⁵ especialmente para la construcción de las rejas perimetrales de cada *block*, en las pugnas con Servicio de Vivienda y Urbanización (Serviu) por la transformación de las fachadas (del ladrillo que absorbía la humedad a unas planchas de zinc, o de lata), el cambio de los techos que se llovían y de las ventanas que dejaban pasar el viento y la lluvia.⁶ Estas transformaciones han sido posibles gracias al seguro relacionado con el crédito hipotecario.⁷

En 2005, la totalidad de las familias alcanzó la titulación de las viviendas tras haberse inscrito en un plan general de condonación de las deudas, aunque a la mayoría solo le faltaba un año para liberarse de esa obligación.

Al cabo de dieciséis años en Villa Futuro, los residentes se habían apropiado de su población. En palabras de una dirigente:⁸

...cuando llegamos, estos departamentos eran unos nichos, que estaban adentro sin terminar. No tenían piso. Era puro cemento, así, bruto. El ladrillo estaba descubierto, ladrillo bruto. Para todo eso tuvo que haber una inversión de parte de los dueños de los departamentos. Con todo eso, uno les fue dando un mejor pasar a esos departamentos para que la familia pudiera estar en un lugar que los acogiera bien.

5 Las principales organizaciones locales son la Junta de Vecinos “Villa Futuro” y el Comité Pro Defensa de “Villa Futuro”.

6 Como ha sido establecido en estudios realizados sobre el *stock* de viviendas sociales de los años noventa, la mayoría de las familias invirtieron en el mantenimiento de sus viviendas, sea en pintura, obras para el piso y artefactos.

7 Se trata de los seguros asociados a los créditos hipotecarios, que las entidades crediticias contratan en forma colectiva, por cuenta y cargo de sus clientes, para proteger sus garantías (incendio, terremoto, maremoto, o riesgos de la naturaleza; según el artículo 40 de la Ley de Seguros, introducido por la Ley 20552.

8 Entrevista a Bárbara Orrego, dirigente de Villa Futuro (junio 2013), en el marco del estudio de la Corporación SUR para el Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH).

Nuevos proyectos inmobiliarios

En los años de vida de Villa Futuro, el entorno ha cambiado. Chiguayante ya no es una ciudad dormitorio del Gran Concepción. La infraestructura de transporte y los servicios urbanos han mejorado. La orilla norte del río Biobío se está convirtiendo en un sector de fuerte desarrollo inmobiliario con el proyecto de la costanera norte y de parques en la orilla del río:

Eso es lo que impulsa a diferentes actores sociales (privados y públicos) a generar una serie de estrategias para quedarse con tales espacios, lo que en general se hace de manera legal pero no siempre de manera legítima.

Algo así ocurre hoy en los terrenos de la actual Villa Futuro (Chiguayante) desde que se sabe que pasará una moderna carretera por uno de sus lindes que es la orilla norte del río Biobío. Esta vía, que será la continuación natural de la ya realizada en Concepción, conectará de manera expedita la zona de Hualqui con la capital regional, lo que le añadiría importantes hectáreas urbanas a la estrecha situación de las urbes penquistas. (Sanzana, 2013, párr. 1 y 2).

Los terrenos de la ribera son altamente cotizados; ya no son para los pobres. Como dice la dirigente de Villa Futuro, Bárbara Orrego:

¿Cómo íbamos a quedar al lado del parque? O sea, los pobres no cabemos en ningún lado. (...) Nosotros queremos lo que tenemos, porque nosotros le hemos dado plusvalía a estos terrenos. Hemos criado a nuestros hijos acá, y no tenemos por qué hoy día, porque va a pasar una costanera por el río, que van a hacer un parque por el borde del río, tendremos nosotros que entregar nuestros terrenos para que más adelante las inmobiliarias hagan grandes negocios.

Se entiende, entonces, que las fases de reconstrucción posterremoto o tsunami vienen a ser un “mega proyecto”. La renovación urbana busca cambios de uso del suelo, sea en los centros urbanos —como en Talca después del 27F (2010)—, sea en sectores apetecibles al negocio inmobiliario —como en este caso de Villa Futuro—.

El proyecto permitirá incorporar a la comuna de Chiguayante amplios terrenos para urbanizaciones residenciales destinadas a población de ingresos medios y altos, lo que implica un mejoramiento de las características socioeconómicas de esta comuna, un incremento en la superficie de áreas verdes y un potencial estímulo para el desarrollo de proyectos inmobiliarios. Estos aspectos inciden positivamente no solo en la imagen y rol residencial de Chiguayante, sino también en los ingresos municipales y desarrollo económico de la comuna. (Sanzana, 2013, párr. 3)

La sacudida del 27F, 2010

Luego del gran terremoto y maremoto de febrero 2010,⁹ los habitantes de Villa Futuro han percibido una ofensiva del SERVIU Biobío para que abandonen sus departamentos, basada en una supuesta inhabitabilidad. Lo cierto es que de los veintinueve *blocks*, tan solo uno sufrió un colapso, por lo que las autoridades le aplicaron un certificado de inhabitabilidad. Así lo explica la dirigente de Villa Futuro entrevistada, Bárbara Orrego:

Nosotros queremos olvidarnos del terremoto, pero el gobierno nos lo recuerda a cada instante. Es que, con el terremoto, hubo un aprovechamiento que no fue de los vecinos, sino que fue de parte del gobierno. Un solo *block* de los veintinueve colapsó y se declaró inmediatamente inhabitable por parte del Municipio. Los demás, todos tienen su certificado que dice que es habitable. También exigimos que se hiciera un estudio de suelo, para verificar los comentarios de que el Sernageomin [Servicio Nacional de Geología y Minería] decía que el suelo estaba malo. Este Servicio, en marzo [2010] dijo que el suelo estaba malo y que hay que abandonar los departamentos. Muchos vecinos lo creyeron y salieron, se fueron en carpas. Después vino la intendenta y puso mediaguas, como esas aldeas, ¿de las cuatrocientas aldeas que le llaman ellos? (...) Muchos vecinos dismantelaron sus departamentos y los abandonaron, y se fueron a vivir allá. Pero muchos no creíamos, porque teníamos un estudio de mecánica de suelo que decía que los terrenos estaban buenos y los departamentos también.

A raíz de la declaratoria de inhabitabilidad sostenida por las autoridades para toda la Villa Futuro, muchas familias abandonaron sus departamentos.

Una nota de la revista digital *Clarín* (González, 2013) expone: “Villa Futuro es un caso dramático donde la población de más de 1.320 familias fue calificada como inhabitable. Sin embargo, desde la Red Construyamos acusan esta decisión como un ‘error’ por parte del Estado puesto que solo uno de los *blocks* fue afectado considerablemente por el terremoto” (párr. 6). Continúa la nota señalando que los residentes denuncian la intención de generar proyectos inmobiliarios como la real razón por la cual han sido expulsados de sus terrenos; y que indican que el gobierno ha enviado a

9 El terremoto de 2010 fue un sismo ocurrido en la madrugada del sábado 27 de febrero de ese año, que alcanzó una magnitud de 8,8 en la escala Richter. El epicentro se ubicó en el mar a 150 kilómetros al noroeste de Concepción. La Región del Biobío estuvo entre las zonas más afectadas por el terremoto. Las víctimas fatales llegaron a un total de 525 fallecidos. Cerca de 500.000 viviendas sufrieron daños severos y se estima un total de 2 millones de damnificados. El sismo es considerado como el segundo más fuerte en la historia del país y el sexto más fuerte registrado por la humanidad. Además, un tsunami, o maremoto, impactó las costas chilenas como producto del terremoto, destruyendo varias localidades ya devastadas por el impacto telúrico.

ocupar edificios a pobladores desconocidos o reconocidos delincuentes, lo que ha acrecentado la peligrosidad del barrio en los últimos meses.

Al ser catalogadas como inhabitables, las autoridades decidieron demoler la población y otorgarles una nueva vivienda a los vecinos. Las familias que aún se resisten a firmar la transacción con el SERVIU han sido amenazadas que vendrán carabineros a desalojarlos. Además, han sacado los medidores de luz y agua para obligarnos a salir de aquí. (González, 2013, párr. 8)

Ha surgido, entonces una situación de presión por parte del Estado. El gobierno regional y el SERVIU, por no tener que recurrir a los protocolos lentos y complicados de la expropiación, aplicaron una sola solución, la *salida extrajudicial*, ofreciendo —o imponiendo, más bien— un subsidio o supuesto valor compensatorio de 480 a 700 UF. Con este monto y dados los precios del mercado inmobiliario en la Región del Biobío, no quedaba más alternativa que buscar soluciones habitacionales en la nueva periferia del Gran Concepción, a unos quince kilómetros de Chiguayante.

Recurrir a una salida extrajudicial es, en definitiva, la solución más simple y expedita que aplican las autoridades para no tener que entrar a una engorrosa *expropiación por causa de utilidad pública o de interés nacional*,¹⁰ única causa mencionada en el artículo 19 de la Constitución.

El derrumbe del único *block* de los veintinueve del conjunto, en la noche del F27, fue el motivo para que otros edificios del conjunto fueran demolidos. Según reporte de la dirigente Bárbara Orrego, y comprobado en terreno, en el transcurso de 2012 se demolieron siete *blocks*, a pesar de la existencia de varios estudios que indicaban la habitabilidad de los veintiocho *blocks* no afectados por el terremoto y que hacen ver que no hay problema en la mecánica de este terreno.

Estas acciones provocaron que los pobladores de Villa Futuro percibieran una situación de inseguridad, debido al *mobbing* habitacional llevado a cabo por el Estado:

No me da ninguna garantía, porque hoy día no solo el derecho a la propiedad está siendo vulnerado, sino que mi vida, mi parte física, mi parte emocional. No hay una tranquilidad para nosotros, porque han invadido la villa con amenazas, el SERVIU nos amenazaba. Hay asistentes sociales del SERVIU que nos amenazaron diciendo que tenemos que irnos. Eso lo escuchamos hace tres años con la exintendente, que con sus “casacas rojas” entraron a Villa Futuro, hicieron reuniones por *block* y nos amenazaban de esa forma, que si nosotros no nos íbamos, nos cortaban la luz y el agua y nos echaban a los pacos [carabineros]. Como los echamos de acá, de Villa Futuro, empezaron a llamar por teléfono. (Bárbara Orrego, dirigente Villa Futuro)

10 Primer inciso del artículo 24 de la Constitución Política de la República (1980).

La resistencia

Treinta y tres familias no aceptaron firmar el *voucher*, el documento de la salida extrajudicial. Estas familias declaran haber sufrido el hostigamiento de funcionarios del SERVIU, realizado mediante llamadas telefónicas o con papeles bajo la puerta en que se indicaba que debían dejar el lugar y se agregaba que, si no firmaban, pronto los sacarían por la fuerza:

Que el SERVIU deje de acosarlos fue la petición que realizaron 200 familias damnificadas de Villa Futuro en Chiguayante. Tenían la esperanza de que el Gobierno les diera una solución habitacional definitiva, pero señalaron que sólo encontraron más problemas.

Después del terremoto, sus viviendas quedaron calificadas de inhabitables, por lo que les ofrecieron firmar un traspaso y recibir un cheque de expropiación. Sin embargo, estas familias no están de acuerdo con las 700 unidades de fomento para acceder a un proyecto habitacional.

La presidenta de la junta de vecinos, Bárbara Orrego, señaló que ya están cansados que los amenacen para que firmen, pues lo que ellos quieren es que les construyan sus viviendas en el mismo lugar, no en Hualqui o Hualpén. (Hernández, 2012, párr. 1-3)

Allegados y ocupas

A pesar de las presiones múltiples por parte del Estado para que los habitantes salieran de sus viviendas, en julio de 2013 —más de tres años después del terremoto—, más de mil familias permanecían en Villa Futuro. ¿Cómo es posible haber llegado a un nuevo proceso de poblamiento, a pesar de la insistencia de las autoridades en demoler todo el conjunto habitacional?

Unos doscientos propietarios, que aceptaron irse de la Villa por la *salida extrajudicial* —esto es, aceptando el desalojo con una compensación de 10 a 15 millones de pesos—, se fueron de allegados en el entorno de Concepción, se instalaron en el campo o simplemente usaron el dinero con fines no habitacionales. Como lo explica la dirigente de Villa Futuro:

Unas familias se juntaron en grupos y se fueron para los campos a vivir, porque los terrenos para los campos son más baratos. Se compraron casas prefabricadas. Se han ido para Santa Juana. Otros están encalillándose en créditos hipotecarios para empezar de cero. Pero la mayoría (unos doscientos propietarios) se gastó la plata y se compró un auto con los diez millones. Se comieron los mejores asados, hoy día están sin casa, y se tomaron los departamentos que eran de ellos.

Otro fenómeno que explica la vida de más de mil familias en Villa Futuro a mediados de 2013, son los “ocupas”. De la misma forma en que se pro-

Figura 2 Villa futuro



dujo y se sigue produciendo en otros casos, al decidir el Estado la demolición de un conjunto que presenta deficiencias constructivas, el proceso de salida de las familias se cruza con la llegada de nuevos ocupantes. Esto crea muchos problemas de violencia e inseguridad para la convivencia con las familias que aún no se han ido, o las que se resisten en irse. Entre 2005 y 2010, se han documentado casos similares al de Villa Futuro: Villa Volcán II en la comuna de Puente Alto, Santiago; Villa Los Cóndores en Temuco.¹¹

Desmantelar un conjunto habitacional es un proceso complejo, que no está definido por ningún *protocolo*.

En Chile, los conjuntos de vivienda social se construyeron para reducir el déficit habitacional, para generar empleo, estabilizar el posicionamiento del sector de la construcción en el proyecto macroeconómico. Se desarrollaron sin pensar en el crecimiento de las ciudades, sin plan maestro. Las autoridades pensaron que ‘dar techo’ a los pobres era una solución en sí.¹² Los programas de vivienda social no han previsto la dinámica de precarización de estos barrios vulnerables, tampoco los procesos de mejoramiento de las viviendas. Menos aún se ha pensado en cómo enfrentar la obsolescencia de los conjuntos de vivienda social y cómo proceder de

11 Véase al respecto Peña (2008); Figueroa, Sullivan y Fouillieux (2009); Sugranyes (2010) y Guerra y Figueroa (2012).

12 Para más información, véase Rodríguez y Sugranyes (2005).

forma transparente y bien informada hacia los residentes, quienes sufren el trauma de perder su vivienda y la incertidumbre de adónde ir a vivir.

En el caso de Villa Futuro, la Intendencia y el Serviu pretendían terminar con el asentamiento; al mismo tiempo, dejaron que nuevos hogares ocuparan las viviendas abandonadas. Estas intervenciones estatales produjeron que autoridades y pobladores perdieran el control de la Villa. Al respecto, la dirigente de la Villa expuso:

El Serviu no tiene el control de quién vive en cada bloque. Si hoy día hay 1.290 familias que firmaron [la salida extrajudicial], no saben dónde están los dueños que no han firmado, no los pueden encontrar, y no pueden pretender que nosotros les hagamos la pega y llevarles el listado de las familias. No se lo vamos a llevar y ellos no saben dónde estamos. Ellos no saben dónde demoler, pero no nos tienen identificados. O sea, saben quiénes son dueños del 90 por ciento de Villa Futuro, pero al otro 10 por ciento no lo encuentran. Esta población es como un zapato chino para ellos, que no saben desde dónde tomar la hebra para desatar todo este nudo. Nos entranpan, y nosotros lo hemos denunciado. No hay ninguna intención de ellos para decir “vamos a trabajar”, “vamos a mandar a la PDI” o “vamos a mandar un retén móvil para frenar esto”.

A estos problemas se añadieron las condiciones deplorables en que había quedado Villa Futuro: algunos departamentos fueron saqueados; otros, ocupados. Llegaron nuevos habitantes, con actividades que bordean la legalidad. Comenzaron transacciones de arriendos ilegales. Otro problema se dio en torno a la energía eléctrica: la mayoría de los departamentos ya no tenía medidor y estaban colgados de la red pública, con alto riesgo de incendio. Las cuentas de la luz y del agua corren por cuenta del Serviu, propietario de la mayoría de las viviendas en el condominio social declarado obsoleto.

Comentarios finales: Villa Futuro con futuro

Las duras condiciones de vida en Villa Futuro, entre inseguridad y desconcertación, desinformación y falta de transparencia por parte del quehacer de las autoridades, el microtráfico de drogas, la nueva precariedad del barrio entre demoliciones y cortes de luz, han ido reforzando nuevas formas de organización de los pobladores y pobladoras. Así lo expresó la dirigente de Villa Futuro en 2013:

Pusimos un recurso de protección y pudimos parar un poco el tema de las amenazas. No pudimos comprobar las amenazas, porque las vecinas, en el momento que las llamaban, no grababan las llamadas con sus celulares; por lo tanto, no hubo ninguna prueba para que esto no siguiera adelante. Hoy día siguen invadiendo la población con amenazas para los vecinos. Han usado todas las formas habidas y por haber para echarnos de acá.

También debo decir que hasta el día de hoy, después de las promesas, hemos conseguido, por medio de la Ley de Transparencia, que el director del Serviu nos diga qué van a hacer con el terreno. Hasta el día de hoy no hay claridad de qué es lo que se va a hacer, y nos mandó a decir que no existe ningún proyecto para Villa Futuro. O sea, nadie sabe qué van a hacer con estos enormes terrenos.

Los vecinos acusaban estar despojados de su vivienda y sentirse obligados a abandonar el espacio en que han convivido durante veinte años, forzados a encontrar soluciones más baratas y más lejanas en la periferia. O, en su defecto, tener que aceptar los departamentos del nuevo conjunto habitacional Santa Francisca, construido cerca de Villa Futuro, para volver a invertir ahí en mejoras y pagar gastos comunes que consideran muy altos.

La hipótesis que manejaban los vecinos y vecinas es que el valor de los terrenos aumentará considerablemente debido a la construcción de la costanera que va desde Concepción hasta Hualqui, pasando por toda la ribera norte del río Biobío, donde se encuentra Villa Futuro. Los que aún permanecen en el lugar exigen construcción de viviendas ahí mismo, con mayor inversión, sí, pero con respeto al derecho de propiedad que tanto consagra la tradición constitucional de Chile.

La historia de un conjunto de vivienda social con capacidades de organización local para el desarrollo de una identidad propia, con claras mejoras en la habitabilidad de las viviendas y del espacio semiprivado y público, y con mayor conectividad entre el conjunto y la trama urbana de Chiguayante, a su vez más conectada al Área Metropolitana de Concepción, estaba en proceso de demolición.

Desde abril de 2010, en voz del presidente Piñera (2010-2014), la historia del conjunto ha sido declarada como finalizada, con el argumento de que estas viviendas ya habían cumplido su vigencia y había que demolerlas. Desde entonces y hasta 2014, la exintendenta, el intendente, autoridades del Minvu, nacionales y regionales, aplicaron la decisión de destruir el conjunto, ofreciendo compensaciones monetarias que no corresponden a las aspiraciones de los vecinos.

La información difundida por el Estado era confusa; la voz de los pobladores acallada; el futuro de Villa Futuro incierto. Todos los atributos del derecho humano a una vivienda adecuada habían sido amenazados, para no decir violados.

¿Cuál podía ser el futuro habitacional de más de 1.200 familias instaladas o reinstaladas en Villa Futuro? ¿Cómo seguir la lucha a partir del núcleo de las 33 familias que no firmaron el acuerdo extrajudicial de salida del conjunto para resistir a una situación de desinformación y falta de transparencia en las decisiones del Estado? ¿Qué alternativa encontrar para las 200 familias que cobraron la compensación, la utilizaron “para comprarse un auto y sendos asados” y volver a vivir en la villa?

En voz de la Junta de Vecinos Villa Futuro, Comité Pro Defensa de Villa Futuro y la Red Construyamos (Junta de Vecinos, 2013), la denuncia era la siguiente:

Son varios miles de familias las que en la región del Bio Bio han sido afectadas por fraudes ejecutados por altos representantes del Estado en el periodo posterior al terremoto de 2010 y, principalmente, a partir de la administración van Rysselberghe. En el caso de Villa Futuro, esta nefasta acción ha significado que más de 1.200 propietarios se conviertan en allegados. El terremoto fue utilizado como justificación para que representantes del gobierno alimentaran el pánico, intervinieran políticamente la población y crearan una falsa condición de inhabilitabilidad de los departamentos de Villa Futuro. De este modo, el Serviu ha recurrido a diversas irregularidades para obtener la firma de una transacción extrajudicial que le ceda nuestras propiedades, muchas veces sin que exista un proyecto habitacional de respaldo, dañando el derecho a la vivienda de los afectados.

¿Cómo encontrar una solución para las 300 familias que entraron a la villa para ocupar viviendas abandonadas por igual número de familias que se fueron después de firmar el acta de entrega al Serviu?

En términos de políticas públicas con enfoque de derechos humanos, ¿cómo evitar que víctimas de un terremoto y víctimas de decisiones estatales apresuradas no tengan que vivir en pésimas condiciones en un entorno precarizado?

Aplicando las obligaciones del Estado en materia de derechos económicos, sociales y culturales, ¿cómo impedir las situaciones en las cuales sobreviven las y los pobladores, y que interpretan como un acoso y actos de violencia fomentados por las autoridades?

En caso de una decisión de demolición de un conjunto habitacional, sea cual sea su pretexto, ¿qué medidas debe implementar el Serviu para actuar en toda transparencia ante las y los residentes y para evitar la llegada de ocupantes a los departamentos abandonados? ¿Por qué un proceso de desmantelamiento de un barrio debe conllevar la llegada de traficantes de drogas y balceras entre pandillas?

En otras palabras, ¿cómo obviar todas estas condiciones que se asemejan a amenazas de un *desalojo silencioso*? Estas preguntas corresponden a las dudas durante 2013. En 2014, con el nuevo gobierno, la situación cambió.

La organización de los residentes en la villa —propietarios, allegados, arrendatarios, tomadores u ocupas— ha logrado consolidarse y llevar sus demandas a negociaciones con las autoridades locales y del Serviu. A las 33 familias resistentes se sumaron más de 250, todas activas en la defensa del derecho a permanecer en Villa Futuro, su terreno y su arraigo.

A principios de 2014, se constituyó una mesa de trabajo con la participación de unas 300 familias, la Municipalidad, la Secretaría Regional

Ministerial (Seremi) de Vivienda y Urbanismo, el Serviu y la Intendencia.

La primera prioridad se centró en la realización de una catastro entre todas y todos los residentes, para determinar quiénes podían ser parte de una solución permanente en los terrenos de Villa Futuro. De esta consulta, en mayo de 2014, resultó que 960 familias iban a poder ser partícipe de la iniciativa, y 130 familias quedaban excluidas de un nuevo proyecto.

La dirigente de Villa Futuro, Bárbara Orrego, en una entrevista en junio de 2015, explicó que la reconstrucción del conjunto propone tres fases para llegar a un total de 48 *blocks* con 20 familias en cada uno.

Una nota de prensa de *Radio Biobío* comenta la intervención de la directora del Serviu, Verónica Hidalgo: "Esperamos comenzar este proyecto muy pronto, el cual tiene una mirada integral que no solo contempla la construcción de viviendas sino que la ejecución de áreas verdes, una costanera, nuevas condiciones urbanísticas que buscan recuperar esta pieza urbana y otorgarle nuevas características".¹³

Ante una situación de desafección y luego reconstrucción de un condominio de vivienda social como Villa Futuro, surgen muchas lecciones para seguir construyendo el derecho humano a la vivienda en Chile.

Cualquier decisión del Estado debe acompañarse de informaciones claras y precisas. Debe facilitar todas las posibilidades de participación de las y los residentes en un proceso de diseño, construcción y gestión de alternativas desde el mismo territorio o barrio en proceso de deterioro. También debe reconocer y valorar las mejoras realizadas por las familias en sus departamentos y entornos a través de los años. Una remodelación de un conjunto de viviendas sociales debe evitar todos los riesgos de accidentes, incendios o saqueos.

Villa Futuro tiene ahora un futuro reconocido por las autoridades.

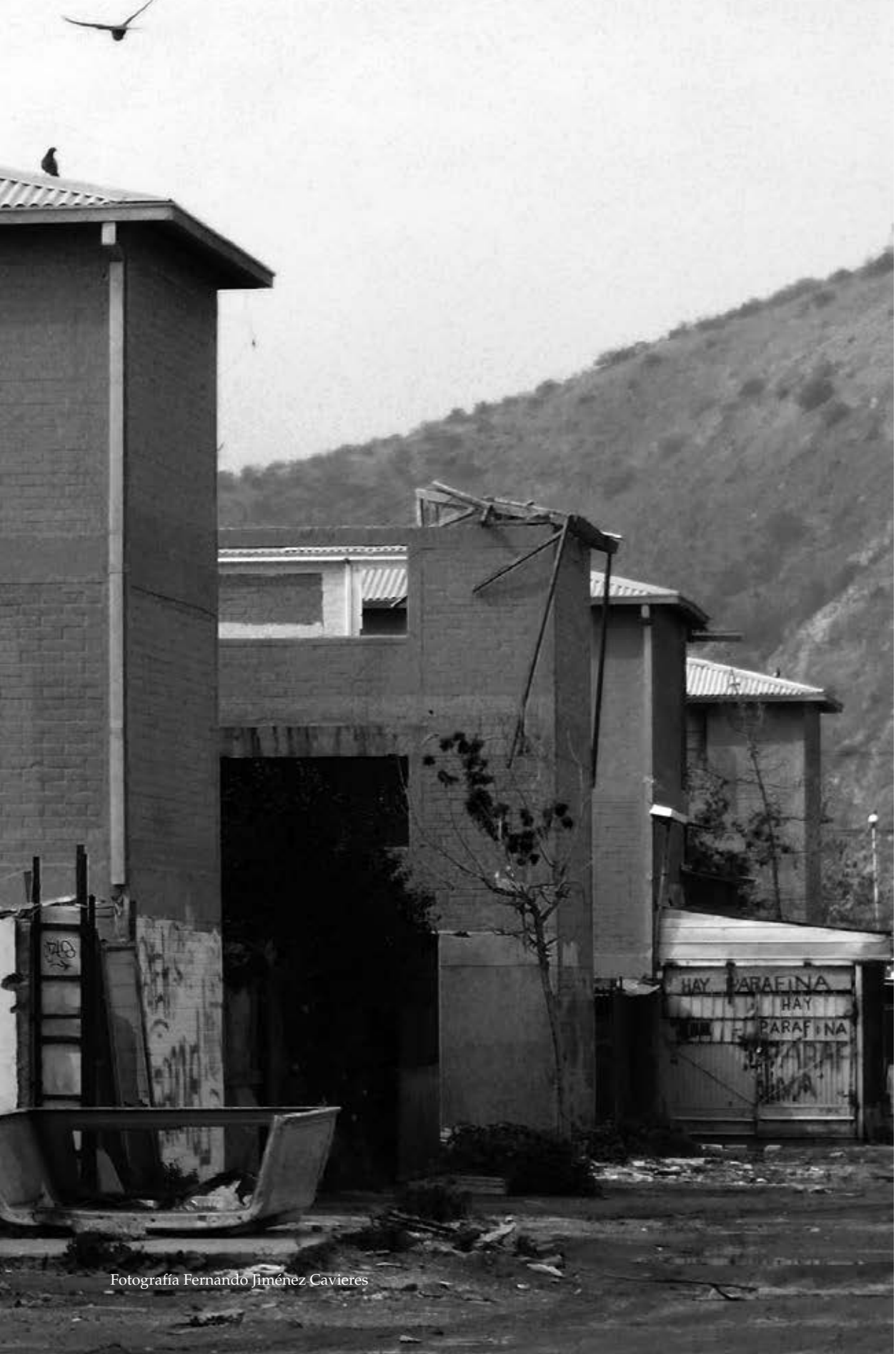
Referencias bibliográficas

Ciudadanía y Territorio, Observatorio de Vivienda y Políticas Públicas. 2013. "Villa Futuro, Chiguayante", <http://www.cyto.cl/territorios/bio-bio/villa-futuro-chiguayante/>

Cordero Quinzacara, Eduardo. 2006. "La dogmática constitucional de la propiedad en el Derecho chileno". *Revista de Derecho* [Valdivia, Revista electrónica] 19 (1): 125-148, <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-09502006000100006>

13 "¡Por fin! Los últimos 15 propietarios de Villa Futuro cedieron terreno a Serviu y tendrán vivienda definitiva", redbiobio.com, 26 mayo 2015, <http://redbiobio.com/por-fin-los-ultimos-15-propietarios-de-villa-futuro-cedieron-terreno-a-serviu-y-tendran-vivienda-definitiva/>

- Figueroa, Juan Pablo, Jorge Sullivan y Matías Fouilloux. 2009. "Vivir y/o morir en una zona ocupada de Santiago", *Ciper*, <http://ciperchile.cl/2009/07/20/vivir-yo-morir-en-una-zona-ocupada-de-santiago/>
- González, Camila. 2013. "Promesas incumplidas de Villa Futuro: Con 11 detenidos y tres lesionados culmina toma del SERVIU. *Clarín*, 12 diciembre 2013, <http://www.elclarin.cl/web/noticias/cronica/9937-promesas-incumplidas-de-villa-futuro-con-11-detenidos-y-tres-lesionados-culmina-toma-del-serviu.html>
- Guerra, Tabatha y Juan Pablo Figueroa. 2012. "El dominio del narco en las poblaciones más vulnerables de Santiago", *Ciper*, <http://ciperchile.cl/2012/10/22/el-dominio-del-narco-en-las-poblaciones-mas-vulnerables-de-santiago/>
- Hernández, Adolfo. 2012. "Vecinos de Villa Futuro en Chiguayante presentan recurso contra Serviú y denuncian amenazas". *biobiochile.cl*, 27/02/2012, <http://www.biobiochile.cl/2012/02/27/vecinos-de-villa-futuro-en-chiguayante-presentan-recurso-contra-serviu-y-denuncian-amenazas.shtml>
- Herzer, Hilda et al. 2001. "¿Renovación de áreas centrales en la ciudad de Buenos Aires? El caso de La Boca". *Revista de Ciencias Sociales* (Universidad de Buenos Aires, Departamento de Sociología), n.º 19.
- Junta de Vecinos Villa Futuro, Comité Pro Defensa de Villa Futuro y Red Construyamos. 2013. "Declaración por indignante actuación del director del Serviú en Comisión del Senado". *Nuestro BioBío* (Concepción), 10 enero 2013, <http://nuestrobiobio.blogspot.com/2013/01/declaracion-por-indignante-actuacion.html>
- Peña, Cristóbal. 2008. "Radiografía del crimen: cómo, dónde y por qué se mata en el Gran Santiago". *Ciper*, Reportajes de Investigación, <http://ciperchile.cl/2008/02/07/radiografia-del-crimen-como-donde-y-por-que-se-mata-en-el-gran-santiago/>
- Rodríguez, Alfredo y Ana Sugranyes. 2005. *Los con techo. Un desafío para la política de vivienda social*. Santiago: Ediciones SUR.
- Sanzana, Rodrigo. 2013. "Especulación inmobiliaria tras el 27/F: La erradicación forzada de los vecinos de la Villa Futuro". *Ciper*, 28/02/2013, <http://ciperchile.cl/2013/02/28/especulacion-inmobiliaria-tras-el-27f-la-erradicacion-forzada-de-los-vecinos-de-la-villa-futuro/>
- Solá, Facundo y Sergio Tamayo. 2007. "El acoso inmobiliario como vulneración del derecho a la vivienda". *Revista mientrastanto.e*, 49, <http://mientrastanto.org/boletin-49/notas/el-acoso-inmobiliario-como-vulneracion-del-derecho-a-la-vivienda>
- Sugranyes, Ana. 2010. "Villa Los Cóndores, Temuco, Chile. Contra el desalojo y por el derecho a la ciudad". En *Ciudades para tod@s. Propuestas y experiencias hacia el derecho a la ciudad*, editado por Ana Sugranyes y Charlotte Mathivet, 155-158. Santiago: Habitat International Coalition (HIC), <http://www.hic-net.org/articles.php?pid=3506>



Fotografía Fernando Jiménez Cavieres

Villa Francisco Coloane: vulneración del derecho a la tenencia

Fernando Jiménez Cavieres

Consultora Boreal

La seguridad de tenencia es la piedra angular del derecho a la vivienda adecuada, ya que supone la garantía de protección legal contra los desalojos forzados.¹ Sin embargo, el derecho a la tenencia no se limita a un título jurídico formal o una escritura de propiedad, sino que debe estar acompañado del respeto integral a la dignidad de las personas, lo que incluye el derecho a la información y a la participación en la toma de decisiones que afecten dicha garantía.

Demolición y expropiación de viviendas, ¿segunda oportunidad?

Con el argumento de “solucionar el problema de condominios sociales en altura que se encuentran en condiciones críticas”,² a fines del año 2012 el Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile (Minvu) lanzó un programa asociado a la demolición y expropiación de viviendas, que ha sido denominado Programa de Recuperación de Condominios Sociales: Segunda Oportunidad,³ el cual ha sido rechazado por parte de la población supues-

1 Naciones Unidas (1991): “La tenencia adopta una variedad de formas, como el alquiler (público y privado), la vivienda en cooperativa, el arriendo, la ocupación por el propietario, la vivienda de emergencia y los asentamientos informales, incluida la ocupación de tierra o propiedad. Sea cual fuere el tipo de tenencia, todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desahucio [desalojo], el hostigamiento u otras amenazas. Por consiguiente, los Estados Partes deben adoptar inmediatamente medidas destinadas a conferir seguridad legal de tenencia a las personas y los hogares que en la actualidad carezcan de esa protección consultando verdaderamente a las personas y grupos afectados”.

2 Definición que viene de la evaluación *ex ante* realizada por el Ministerio de Desarrollo Social para el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, con el objetivo de justificar el Programa de Recuperación de Condominios, contenida en el Oficio 58 del 28 de febrero de 2013, del Ministro de Vivienda a Comisiones del Senado y de la Cámara de Diputados. Véase Minvu (2013), p. 2.

3 La misma evaluación *ex ante* del programa lo define como: “una nueva herramienta

tamente beneficiada, ya que ha visto vulnerado su derecho a la tenencia segura, con la expulsión de sus propias viviendas.

En la práctica, el Programa Segunda Oportunidad tiene un doble propósito: por una parte, entrega un nuevo subsidio a propietarios de viviendas sociales para que con ese documento abandonen el barrio y adquieran una nueva vivienda, supuestamente mejor ubicada y de mejor calidad; y, por otra, le da al Minvu una herramienta para adquirir viviendas en esos conjuntos e implementar (eventualmente) procesos de regeneración, sea por la vía de la remodelación o de la rehabilitación de parte del conjunto.

Aunque existe abundante evidencia y estudios académicos⁴ respecto a las deficiencias de ese tipo de conjuntos habitacionales en *blocks* y a la necesidad de mejorarlos, en particular aquellos construidos en la década de los noventa, la decisión gubernamental de intervenir demoliendo viviendas en distintos barrios del país merece ser analizada desde la perspectiva del derecho a la vivienda, ya que se trata de medidas sin una clara justificación técnica y que, aún más relevante, no son aceptadas unánimemente entre los residentes de esos conjuntos.

En este capítulo se presenta el caso de Villa Francisco Coloane, población ubicada en el sector Bajos de Mena de la comuna de Puente Alto, al sur del área metropolitana de Santiago y lugar donde, a partir del año 2013, se implementaron expropiaciones y demoliciones en el marco del Programa Segunda Oportunidad. Estas demoliciones, que contaron con el pleno apoyo de las autoridades locales, han dividido a los vecinos en al menos dos bandos principales: los que se consideran afortunados, y aquellos que sienten vulnerados en sus derechos, ya que no deseaban abandonar sus hogares.

Villa Francisco Coloane en 2013 y en 2015

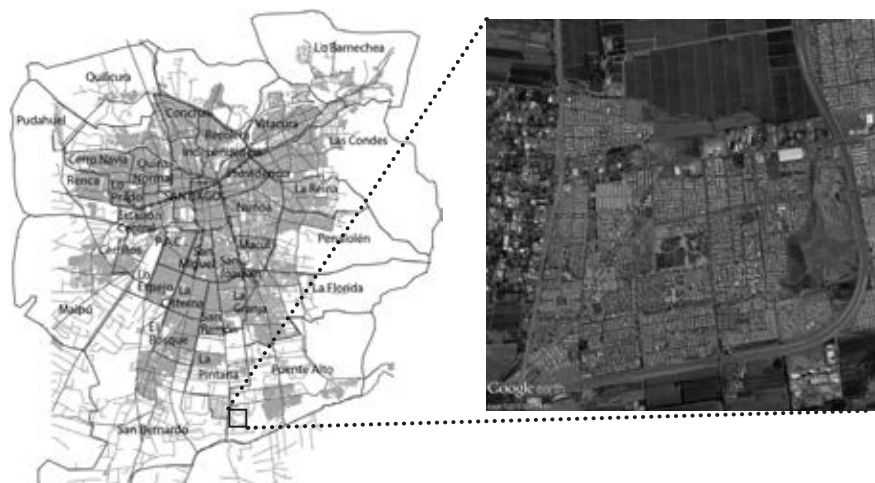


Fuente: Google Earth, Image © 2015 DigitalGlobe.

para concretar una segunda oportunidad habitacional que, a su vez, se transforma en una herramienta para que el Minvu adquiriera inmuebles para la regeneración urbana del sector” (Minvu 2013, p. 12).

4 Por ejemplo: Ducci (1997), Rodríguez y Sugranyes (2005), Jiménez (2008), Atisba (2010); Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Comisión de Estudios Habitacionales y Urbanos (2009).

Ubicación Bajos de Mena



Fuente: Elaboración propia, para tesis doctoral "Chilean housing policy: A case of social and spatial exclusion" (Berlín: Lit Verlag, 2008), p. 115.

Fuente: Google Earth, Image © 2015 DigitalGlobe.

Bajos de Mena

Bajos de Mena ha pasado a ser el epítome de los desaciertos de la política de subsidio habitacional y referente obligado para quienes estudian la desigualdad urbana derivada de las políticas habitacionales.⁵ Algunas autoridades y académicos han incluso llegado a calificar este sector como el "gueto"⁶ más grande de Chile, término que no solo es inadecuado, sino que es además discriminatorio desde una mirada de derechos humanos, ya que marca una diferencia entre un "ellos" diferentes a "nosotros".

5 En Bajos de Mena, una superficie de más de 500 hectáreas, en una década se construyeron más de 25.000 viviendas distribuidas en 49 conjuntos habitacionales de diversa tipología. Ubicado a 20 kilómetros al sur del centro de Santiago y a 6,5 kilómetros del centro de la comuna de Puente Alto, tiene una población superior a 120.000 personas residente en viviendas sociales, de las cuales el 37 por ciento serían condominios de vivienda en la modalidad de *blocks*.

6 Muestra de ello es una intervención del ministro de Vivienda y Urbanismo, Rodrigo Pérez, en Puente Alto, el 16 de mayo de 2013, en relación con el Programa Segunda Oportunidad: "Vamos a dar una segunda oportunidad a familias que creyeron cumplir con el sueño de la casa propia y que hasta hoy permanecían atrapadas en verdaderos guetos urbanos...". Lo inadecuado del término, a nuestro juicio, se fundamenta en que el origen étnico o cultural de las personas es considerado como componente esencial en la conceptualización de los asentamientos denominados guetos. También se menciona la cohesión y solidaridad interna existente en esos asentamientos, dada justamente por el hecho de saberse distintos a la mayoría. Ninguna de estas condiciones se cumple en el caso chileno y la expresión solo fortalece el estigma segregador. Para mayor profundización, véase los artículos de Loic Wacquant y Peter Marcuse contenidos en el libro *The ghetto: contemporary global issues and controversies*, editado por Bruce D. Haynes y Ray Hutchinson (Boulder, CO: Westview Press, 2012).

Haciéndose parte de esa argumentación crítica respecto a este tipo de asentamientos y asumiendo una promesa de campaña, el gobierno de Sebastián Piñera y su ministro de Vivienda, Rodrigo Pérez, anunciaron a fines de 2012 el lanzamiento del programa de recuperación de condominios que se traduciría en ofrecer una “segunda oportunidad para aquellas familias que creyeron cumplir con el sueño de la casa propia y que hoy están atrapadas en condominios sociales de alta vulnerabilidad y sin estándares mínimos”.⁷

El Programa Segunda Oportunidad en Bajos de Mena

El programa asociado a la demolición y expropiación de viviendas ha sido denominado Programa de Recuperación de Condominios Sociales: Segunda Oportunidad y, de acuerdo con Minvu, “tiene por objeto intervenir Conjuntos Habitacionales de Condominios Sociales Tipo A, que presenten graves signos de déficit y deterioro habitacional, a fin de promover la recuperación de condominios y/o movilidad habitacional a través de un proceso participativo de las familias involucradas”.⁸

Entre los proyectos detonantes propuestos por el Plan Integral de Rehabilitación Urbana Bajos de Mena 2012–2014,⁹ del Minvu, se incluye la ‘desdensificación’ de las villas Francisco Coloane y Cerro Morado, ambas ubicadas en Bajos de Mena, pese a que el mismo documento reconoce que la densidad actual no estaría fuera de los estándares y argumentando que el problema estaría en que “en un entorno con déficit de equipamiento, áreas verdes, vialidad y usos de servicios, es cuando la alta densidad se presenta como un factor negativo” (Minvu, “Bajos de Mena”, p. 17).

Ese diagnóstico identifica también problemas como la insuficiente dotación de áreas verdes, vialidad discontinua, falta de estacionamientos y un tamaño de departamentos inferior al estándar actual de 55 metros cuadrados. De acuerdo con ese mismo diagnóstico, “esta combinación de factores da como resultado un deterioro progresivo de sus departamentos y bienes comunes (techos, escaleras, redes) y el abandono de los espacios de la copropiedad. El crecimiento de las familias se tradujo en hacinamiento, al no existir soluciones técnicas proyectadas de ampliación, lo que a su vez

7 Minvu, “Presidente Piñera y ministro Pérez lanzan programa para recuperar y demoler condominios sociales” (publicado el 09/09/2012), párr. 4, http://www.minvu.cl/opensite_det_20121009162922.aspx

8 Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Secretaría Regional Ministerial (Seremi) Región Metropolitana, Resolución Exenta 2664, del 18 de diciembre de 2012, Aprueba Convenio de Cooperación Programa Recuperación de Condominios Sociales 2012, Segunda Oportunidad (Cláusula primera), <http://bit.ly/1lhmVg5>

9 Ministerio de Vivienda y Urbanismo, “El caso Bajos de Mena: Antecedentes y análisis urbano”, en XVIII Bienal de Arquitectura y Territorio “Ciudades para Ciudadanos” (Santiago: Minvu, 2012). En adelante, Minvu, “Bajos de Mena”.

desencadenó en usos ilegales de los espacios comunes con ampliaciones irregulares” (Minvu, “Bajos de Mena”, p. 23).

En consecuencia, el plan maestro para Bajos de Mena incluye, además de la mencionada desdensificación de Coloane y Cerro Morado, la construcción de un gran parque,¹⁰ La Cañamera, y el mejoramiento de diversos servicios y la construcción de nuevo equipamiento. Además, se propone instalar un centro de servicios en la zona de la Villa El Volcán que incluye una comisaría y un cuartel de bomberos. Se ensancharán avenidas, y se ha propuesto mejorar la conectividad. Sin embargo, el mismo documento reconoce que el sector tendría suficiente equipamiento social; pero contraargumenta que estaría sirviendo a una población mayor que la de los conjuntos y, así, “perdiendo el carácter de uso exclusivo” (Minvu, “Bajos de Mena”, p. 18). Este sería el caso de los jardines infantiles, colegios e iglesias.

Respecto a la población específica para la Villa Francisco Coloane, la información recopilada solo da cuenta de aspectos generales, que indican que se trata de una población de ingresos bajos, aunque dicha información es general y pareciera estar extrapolada desde datos globales para todo el sector Bajos de Mena.

Villa Francisco Coloane

Construida en el año 1996, la Villa Francisco Coloane se ubica en el extremo surponiente del sector Bajos de Mena y albergaría mayoritariamente a familias de bajos ingresos, trabajadores de la construcción, empleadas domésticas, vendedores ambulantes y pequeños comerciantes, entre otros. El conjunto se asienta en un área de 10 hectáreas, donde existen 1.188 departamentos de 42 a 45 metros cuadrados, con una población estimada de 4.000 personas. La densidad habitacional alcanzaría los 840 habitantes por hectárea.¹¹

Desde la perspectiva del diagnóstico ministerial, las malas condiciones imperantes en las viviendas y lugares comunes, sumado al hacinamiento interno y las ampliaciones irregulares en el espacio público, evidenciarían “precariedad física, urbana y social”. En consecuencia, el Ministerio busca intervenir para revertir estas tendencias mediante “soluciones que busquen mejorar las condiciones existentes, con el fin de generar barrios más seguros, integrados entre sí, a nivel comunal e intercomunal” (Minvu, “Bajos de Mena”, p. 23).

En conjunto con la proposición de mejorar la vialidad estructurante y el espacio público, con la incorporación de nuevo equipamiento social y áreas verdes, la oferta pretende resolver los problemas de la vivienda (alta

10 Parque en realidad propuesto varios años antes de este nuevo plan maestro.

11 Constataciones del autor de este artículo en terreno.

densidad, hacinamiento y ampliaciones irregulares) “mediante estrategias de reconversión del parque habitacional, que permita ampliar/fusionar/demoler/renovar las viviendas y la relación de estas con los espacios comunes” (Minvu, “Bajos de Mena”, p. 23). Para ello, la modalidad de intervención en las viviendas consiste en adquirir las viviendas mediante un llamado teóricamente voluntario, donde el programa subsidia hasta en 700 UF¹² la compra de una nueva vivienda, más 46 UF para traslado, para quienes quieran voluntariamente adherir al Programa o, en caso contrario, somete a los residentes a una expropiación, mediante la cual pueden recibir una compensación máxima igual a la tasación fiscal, que podría alcanzar aproximadamente 350 UF.

Por su parte, la normativa del programa pone como condición para participar en él, y para aprobar la demolición de cada unidad habitacional o unidad mínima de postulación (UMP) —en general de 24 departamentos—, que al menos el 95 por ciento de los copropietarios estén de acuerdo, cifra que excepcionalmente podría llegar a una adhesión mínima del 85 por ciento.¹³

El proceso de demolición y la vulneración de derechos en la Villa Francisco Coloane

Lo que parecieran ser buenas noticias para los vecinos, se ha transformado en un conflicto y en vulneraciones al derecho a la vivienda, en particular la violación del derecho a la tenencia. Ello porque, pese a que muchos vecinos deseaban recibir un subsidio para cambiarse de barrio, muchos otros querían quedarse en el barrio que habitan por más de una década y, con mayor razón, ahora que existe una propuesta de mejorar su calidad y la accesibilidad a oportunidades urbanas.

Este artículo se focaliza prioritariamente en el grupo que se percibe afectado, es decir, aquellos que deseaban permanecer en lo que perciben como su hogar y su barrio; familias que ven cómo el proceso de expropiación los desvincula de sus redes, historia y estabilidad alcanzada en todos estos años, junto con excluirlos del mejoramiento de sus barrios. En otras palabras, perciben que el mejoramiento del barrio es para los que vendrán y no para los que ahí habitan hoy.

Mediante la observación directa en terreno y a través de entrevistas y diálogo con dirigentes y vecinos afectados, se comprueba una serie de

12 Aproximadamente 16 millones de pesos chilenos. Una UF equivale a 42 dólares.

13 Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Resolución Exenta 262, 17 de enero de 2013. Llama a postulación especial al Programa de Recuperación de Condominios Sociales: Segunda Oportunidad, regulado por Resolución Exenta 7663, de 2012, a las unidades mínimas de postulación de los conjuntos habitacionales (...) Cerro Morado y Francisco Coloane, de la comuna de Puente Alto, Región Metropolitana (...), <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1048340>

vulneraciones que van desde la falta de información, la discriminación y el hostigamiento, hasta el desalojo forzado. También se constatan imprecisiones en el diagnóstico que justifica la intervención, acoso y presión para firmar documentos de aceptación, amenazas a quienes se niegan a participar, entre otros.

Una de las primeras impresiones al recorrer Villa Francisco Coloane es que no parece ser ni la más deteriorada ni la con mayores deficiencias en términos de vivienda o infraestructura urbana en el sector Bajos de Mena; en particular si se compara con otros condominios, tales como El Caleuche o El Volcán, solo por mencionar dos que evidencian grados mayores de deterioro físico manifiesto a simple vista.

Figura 3 Plaza y juegos en Villa Coloane. Departamentos Coloane, 2014



Fotografías del autor.

El estado de las viviendas también es variable y no se verifica una relación directa entre el deterioro y las UMP seleccionadas para demolición. Mientras algunos *blocks* tienen ampliaciones irregulares en el espacio público, pintura desgastada y signos de decadencia, otros están en perfecto estado de conservación e incluso con evidencias de buen mantenimiento.

En relación con la suficiencia o falta de equipamiento e infraestructura, cierto es que no hay redes públicas de telefonía ni comisaria ni bomberos, pero estos están incluidos en el Plan Maestro por desarrollar. No obstante, un simple recorrido basta para comprobar que, por ejemplo, en su calle principal, denominada “de servicio”, Villa Francisco Coloane cuenta con áreas verdes recientemente remodeladas con equipamiento de juegos infantiles y máquinas de ejercicios. En el sector también se encuentran dos jardines infantiles y dos consultorios de salud, así como varios centros de culto; hay varios almacenes de barrio y una multicancha. A una mayor distancia, pero aún en el sector, hay cuatro colegios y un liceo, dos supermercados y una bencinera.

Por su parte, el transporte público llega hasta la villa e incluye recorridos de microbuses y taxis colectivos. Además, gracias al Acceso Sur a Santiago,¹⁴ el sector Bajos de Mena ganó conectividad y se redujeron notablemente los tiempos de traslado. En definitiva, los planes para avenida Santa Rosa y los mejoramientos urbanos están valorizando el sector. En palabras de un vecino:¹⁵

Ellos mintieron, porque si usted lee el proyecto, el proyecto real de Serviu dice que Francisco Coloane-Cerro Morado no tiene colegios, no tiene consultorio, no tiene micros, no tiene nada, o sea, supermercados, nada. O sea, estamos aislados totalmente. (...) De qué nos están hablando en ese proyecto, si nosotros tenemos dos consultorios a falta de uno, tenemos locomoción a la puerta, colectivo a la puerta, tenemos... qué más... jardines infantiles, una serie de cosas que al principio no estaban, pero en este momento están. Y nos ha costado, pero ahí están; está saliendo la comisaría, está en proyecto, están las platas, están las platas. Entonces de qué falencia nos están hablando.

Al final, con los años y a base de lucha de uno también, empezó a haber, a instalarse los jardines infantiles; la misma gente teniendo la necesidad y solicitando los servicios que necesitaba. Y uno, que muchas veces mira el esfuerzo que ha realizado para tener lo que hay, igual es fome que no lo reconozcan.

14 El Acceso Sur a Santiago nace en la circunvalación Américo Vespucio en la Región Metropolitana y se une con la Ruta 5 Sur, que une Santiago con Puerto Montt.

15 Entrevistas realizadas el día 15 de agosto del año 2013. En total se entrevistó a dos dirigentes y tres vecinos que forman parte del grupo de personas que rechazaron la idea de irse.

Uno de los argumentos del Ministerio identifica la escasa infraestructura y equipamiento como justificación para su intervención, lo cual sin duda puede tener fundamentos a la escala global de todo el sector Bajos de Mena. Por su parte, la incompreensión de los vecinos de Villa Francisco Coloane se basa en que ellos en particular no padecen todas las deficiencias eventuales del sector. Más aún, en el entendido de que el plan es mejorar un sector, muchos se preguntan, ¿entonces, por qué debemos irnos de aquí?

Después de haber luchado tanto y que nos digan “¡ahora váyanse!” ¿Y dónde vamos a ir? “Ahh, ese es problema de ustedes...”. Eso es lo que no nos convence. Todo eso duele, duele. Imagínate, ahora ellos dejan doce *blocks* demolidos, y viene el otro gobierno y ¿quién nos asegura que las soluciones sigan, y que no quedemos como El Volcán? (Vecina Villa Coloane)

Cabe indicar que la referencia a Villa El Volcán II, ubicada en el centro de Bajos de Mena y a aproximadamente a 500 metros de Francisco Coloane, recuerda que el Estado ya ha estado interviniendo por más de una década en este tipo de conjuntos, sin obtener los resultados esperados e incluso empeorando la situación inicial.¹⁶

La idea de la ‘desdensificación’ propuesta por Minvu se remonta justamente a lo efectuado en El Volcán, donde no solo se demolieron *blocks* completos con la idea de dejar espacio para equipamiento, sino que además de redujo el número de pisos de los *blocks* para disminuir el número de habitantes por hectárea. Casi una década después, aún no se concretan los equipamientos que ocuparían el espacio liberado por las demoliciones de Villa El Volcán. Incluso más, otra de las ideas que no fue finalmente llevada a la práctica era la modificación del diseño de departamentos, que proponía fundir unidades a fin de aumentar la superficie de cada vivienda.

En el caso de Villa Francisco Coloane, efectivamente la superficie inicial de los departamentos, de 42 metros cuadrados, apenas cubría las necesidades de la familia, lo cual se fue agravando a lo largo del tiempo y con el crecimiento “en extensión” de las familias, que en algunos casos provoca hacinamiento. No obstante, para los vecinos entrevistados, con los años también existe un proceso de adecuación, sea a través de ampliaciones o incluso reducciones, derivadas de los cambios en las familias cuyos hijos emigraron a otros barrios o arrendaron en el vecindario.

16 Mayor información sobre El Volcán puede encontrarse, por ejemplo, en Alejandra Sandoval, “Villa Volcán San José”, *Temas Sociales* 54 (Boletín de SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación, mayo 2005), <http://www.sitiosur.cl/r.php?id=779>

Aunque el estándar de superficie sea efectivamente cuestionable, no lo es tanto la calidad estructural de los departamentos, la cual ha demostrado estabilidad estructural incluso para soportar el terremoto del 27 de febrero del año 2010, y solo presenta requerimientos de mantenimiento en algunos casos.

Nosotros tenemos informes de arquitectos y se vinieron a ver y todo lo demás, y los departamentos no sufrieron ningún problema para el terremoto; no se nos rompió el pavimento, no se nos cayó un poste, no se quebraron vidrios. O sea, aquí no pasó nada. Al término del terremoto todos pensamos que iba a estar la mitad abajo, pero no. (Dirigente Villa Coloane)

En mayo de 2013 se demolió la primera UMP y Minvu se propuso demoler hasta 300 departamentos en el primer llamado de ese año. De acuerdo con información del Servicio de Vivienda y Urbanización (Serviu),¹⁷ la participación de los vecinos se expresa en el hecho de que de las trece UMP iniciales, cuatro obtuvieron 95,83 por ciento de adhesión al Programa, cuatro llegaron al 91,17 por ciento; tres al 87,50 por ciento y dos de ellas alcanzaron un 83,33 por ciento, lo cual se encuentra bajo el mínimo excepcional de 85 por ciento que fijó el Minvu.

Según dirigentes del grupo que rechaza la idea de irse, esa información es engañosa, ya que, además de que algunos porcentajes no alcanzan los mínimos establecidos, las condiciones y la escasa y discordante información respecto al Programa que recibieron los vecinos ha estado en la base de que muchos aprobaran la idea de irse, por miedo a ser expropiados de todas maneras y, en ese caso, recibir menos dinero. De hecho, la información respecto al Programa llegó a través de una dirigente de la Junta de Vecinos, la que trabajaría como delegada municipal y que, además de ser la responsable del catastro de vecinos, habría hostigado y presionado para contar con el necesario porcentaje de vecinos que adscribirían al plan.

El gran problema que ha tenido este programa, más que el problema de la formulación, es cómo lo están trabajando, la información en sí; porque aquí lo que pasó es que se les entregó el programa a dirigentes interesados en salir...

Lo nombraban como una expropiación total y la gente se empezó a asustar (...). Se tiraron cartas por debajo de las puertas, papeles, cartas de amenaza de la misma persona que es encargada de la parte ministerial del programa acá. (Dirigente Villa Coloane)

17 Oficio del secretario ejecutivo del Equipo de Rehabilitación Urbana a la subdirectora de Operaciones Habitacionales de Serviu. En Resolución Exenta 4581, del 29/08/2013, en <http://bit.ly/1IqEBTx>

Los vecinos que están contra la expulsión y desalojo afirman que ellos no se niegan a discutir y negociar las alternativas, pero entendiendo que entre la población se encuentran propietarios felices de irse como sea; otros dispuestos a irse a algo mejor, pero no lo que se les ofrece hoy; y aquellos que quieren permanecer en el territorio, mejorando su calidad de vida en sus terrenos. También existen familias allegadas y sin casa que esperan una solución en el mismo barrio.

¿Me entiendes o no? Entonces lo que yo veo que están haciendo en el fondo es generar los espacios para cosas con más valor, porque nosotros ya no somos viables, porque va a subir de precio; entonces somos una molestia, en el fondo. Uno dice: otra vez nos quieren sacar, nos quieren excluir; o sea, otra vez nos están botando a las periferias; otra vez se aprovechan de la gente pobre, que es como el burrito que tiene que volver a pedir, volver a solicitar, volver a perder todo lo que se luchó por esto. (...) Pero lo decoran como un beneficio, así como decoraron cuando sacaron a los campamentos de ahí del [Paradero] 14 de Vicuña Mackenna, con subsidios y viviendas, y los sacaron de ahí y a los tres años se estaba construyendo el *mall*. Es lo mismo... (Dirigente Villa Francisco Coloane)

Sigue siendo lo mismo que cuando vivíamos en San Ramón o San Joaquín y en esos lugares que era periferia, en La Florida, y pescaron a esa gente y la mandaron más a la periferia, y los dejaron aquí. Y ahora que la ciudad se modifica y esto ya no va a ser periferia, entonces las periferias vienen siendo Buin, Pirque, Talagante, y de nuevo los pobres para la periferia. (Dirigente Villa Francisco Coloane)

Hoy en día hay opiniones contrastadas entre los vecinos que han optado por irse y expresan su rechazo total al barrio, y quienes defienden su derecho a quedarse, que manifiestan haberse apropiado del barrio y sentirse incluso orgullosos, en particular a partir de la construcción de redes sociales y de los logros obtenidos en el mejoramiento de las condiciones iniciales.

Uno llega y habita y corta los lazos de donde tú vienes y armas nuevos lazos. Sea con la gente que sea, uno tiene una nueva historia de vida y vive de otra forma. En el fondo se reconoce a la comunidad, se conoce al vecino, el problema del vecino (...) son cosas que se reconocen y que se aprecian cuando uno vive en comunidad.

Yo le tengo amor a este departamento. Me saqué la cresta, sola. (Vecina Villa Coloane)

A la villa llegaron a vivir familias de allegados y de campamentos que por años conformaron comités de vivienda y lograron una vivienda con crédito hipotecario con Serviu. Algunos pagaron sus dividendos y otros estuvieron cercanos al remate una década atrás, siendo parte de los primeros grupos que repactaron o recibieron condonaciones de Serviu. Hoy en

día, casi la mitad de los propietarios ya no reside en la villa, pero en muchos de los departamentos arrendados habitan familiares de propietarios.

Ellos no tuvieron una idea clara y como lo hicieron sentados en una oficina, no pensaron qué se iba a hacer con la gente que arrendaba, no tuvieron un catastro; o sea, el catastro lo realizó la Junta de Vecinos, [una vecina dirigente] entre comillas lo hizo. O sea, ellos, cuando llegaron a la casa, se encontraron con el caso de que había muchos más ocupantes, muchos más arrendatarios, muchas más familias [propietarias] que no vivían aquí. (Dirigente Villa Coloane)

La decisión de demoler *blocks* en las villas siembra la incerteza respecto de la posibilidad de encontrar otra vivienda que reúna las condiciones que luego de más de quince años han alcanzado y quisieran preservar. Particular inseguridad tienen los arrendatarios sin contrato y las personas con ocupación irregular de las propiedades y que se enfrentan al desalojo.

... la gente sigue con la incertidumbre de no saber qué va a pasar, porque en esta villa quedan doce *blocks*; de esos, nueve ya fueron publicados y notificados en el Diario Oficial como expropiación, tres de la otra calle. (Dirigente Villa Coloane)

Estos habitantes de Villa Francisco Coloane se sienten discriminados, en particular por el trato que perciben del resto de la sociedad y por la permanente exclusión de las decisiones respecto a su villa. Se les apunta como parte del “gueto” más grande de Chile, un punto rojo donde se concentraría el narcotráfico y la delincuencia, lo que justificaría su demolición y empezar de cero.

¡Qué feo! Cuando un alcalde (...) dice por televisión que los que nos queremos quedar somos narcotraficantes, delincuentes... O sea, estamos hablando de una persona que es una autoridad; o sea, es como si un Presidente de la República se pusiera a vociferar contra la gente, contra el pueblo. Es una ofensa. (Dirigente Villa Coloane)

Para las familias afectadas, la presión de algunas autoridades ha sido gravitante en esta política de desalojo de algunos *blocks*, ya que desde al menos siete años se viene insistiendo en la demolición de los bloques de departamentos de Bajos de Mena, y se ha impulsado la demolición tanto de los primeros bloques de Villa El Volcán, en el año 2006, como de Villa Coloane.¹⁸

18 Véase “Adiós a las casas nylon”, 98 años *La Nación*, <http://www.lanacion.cl/noticias/vida-y-estilo/adios-a-las-casas-nylon/2006-08-31/204629.html>; y “Visita a la Villa Francisco Coloane de Puente Alto”, http://www.youtube.com/watch?v=1ukB5iE_QcA

Desde el discurso oficial, se apelaba al derecho a vivir mejor y a cambiarse de barrio. En ese contexto, el ministro de Vivienda Rodrigo Pérez, al promocionar el programa, indicaba que “este programa tendrá como principio básico la libertad de elegir de las personas. Los que quieran una vivienda en otro barrio contarán con la libertad para instalarse donde más les acomode”.¹⁹ Sin embargo, la realidad ha estado demostrando que no era posible encontrar viviendas a los valores que entregaban con el subsidio y mucho menos con los montos de indemnización para quienes son expropiados.

El Serviu no tiene ni tuvo siquiera una pequeña base de datos con viviendas para comprar con lo que se asignó. Lo dijo muchas veces el subsecretario saliente, y pretendieron cubrir el deficientes tema con la historia de entregar la libertad de elegir. Elegir que si lo que se compró era lo que alcanzó. Con el apuro y falta de oferta era lo que hubiera disponible, donde fuera, y si no a la periferia de la periferia, un terreno, algo prefabricado; o para el sur, al campo, a ser campesino o aprender a serlo, y esto no termina aquí.

Bajos de Mena fue y sigue siendo el patio trasero de Puente Alto, que solo sirve en época electoral. Solo ahí se acuerdan de los mal llamados “guetos” de pobreza.²⁰

Los derechos humanos y los sujetos vulnerables

Intervenciones como la descrita no afectan a todos por igual. Existen grupos más vulnerables que otros, entre los que se cuentan las mujeres jefas de hogar, los niños y niñas y los adultos mayores.

En el caso de las mujeres, lo que se evidencia en Villa Francisco Coloane es que aquellas que son jefas de hogar y no tienen pareja crean redes sociales de subsistencia y ayuda mutua, sistemas de apoyo cuya destrucción resienten, en particular si cuentan, además, con familiares en el lugar.

Llegué hace dieciséis años, con un hijo de cinco años, a mi departamento, que me costó; llegué separada, y fue sacrificio tenerlo. De a poco, han pasado los años, lo arreglé; bueno, como en todas partes recién uno llega, gracias a Dios igual tuve buenos vecinos. Mi hermana igual, imagínese con 49 años también ya vive sola; ella ya cumplió su meta, ya mi sobrino se fue, tiene 28 años. Él es ingeniero civil en construcción, ella vive sola. Entonces, dígame, ¿cómo optar, cómo encalillarse otra vez? (Vecina Villa Coloane)

19 Mínvu, “Presidente Piñera y ministro Pérez lanzan programa para recuperar y demoler condominios sociales” (citado).

20 “Bajo de mena sin mentiras” [sic], <https://www.facebook.com/pages/Bajo-de-mena-sin-mentiras/522425291136985?id=522425291136985&sk=info>

La mayoría de los niños menores de dieciséis años solo han conocido este hábitat, ya que fueron criados en él, van a los colegios del sector y se vinculan con sus pares del vecindario. Por ello, cambiarse de casa implica también cambio de colegio, cambio de redes, de vínculos e historia, procesos que pueden tener fuertes efectos emocionales en los menores. Además, el conflicto entre vecinos, entre quienes aceptaron participar en el programa y quienes quieren quedarse, alcanza también a los niños, que en ocasiones sufren acoso de parte de compañeros y también la angustia de ver que pueden llegar a perder sus vínculos.

Dicen que en agosto desarman y yo tengo un hijo de ocho años que estudia (...). Y yo le dije “deme una solución”; y no, que yo tenía que buscarla. (Vecina Villa Coloane)

La mamá salió en las noticias; el compañero le dice: “Y qué, si tu mamá quiere que el Presidente le regale la casa, si están dando muchas facilidades”; se lo dice el compañero y la niña tiene diez años. Es obvio, bajó el rendimiento escolar, porque la presión psicológica que tiene, muy fuerte, que te digan “no, que tu mamá quiere que el Presidente le regale la casa”.

Hace cuatro o cinco días, el Adolfo me dice: “Mira, la Paulina me trajo este video para presentar cuando me lo pidan”, que habla de los que no se quieren ir. La niña [hija de 7 años] lo vio y me dijo: “Mamita, de mi casa nadie me va a sacar; si la van a echar abajo, la van a echar conmigo adentro, porque yo no quiero dejar mi casa...”. (Vecina Villa Coloane)

Respecto a la tercera edad, en esta villa existía aún la modalidad de comodato para los adultos mayores, mediante la cual los mayores de sesenta años podían tener una vivienda con seguridad de tenencia hasta el fallecimiento de los asignatarios. Aunque la información es escasa, una buena parte de los adultos mayores de la Villa Francisco Coloane estaría entre los afectados por expropiaciones, al menos por la falta de información inicial, pero principalmente por la ruptura de redes.

Aquí no se han preocupado de qué va a pasar con la tercera edad. La tercera edad tiene departamentos en comodato, o sea, en este momento a ellos lo único que les ofrecen es que si ellos firman, inmediatamente les dan el trato como dueños. Iban como en las 700 unidades de fomento, o sea con los 17 millones en total, pero ¿quién se los asegura? Hay 58 departamentos, más menos; de esos 58, han muerto varios [de los propietarios]... (Vecino Villa Coloane)

En síntesis, el caso de la Villa Francisco Coloane evidencia cómo una política que se plantea como solución a problemas habitacionales y barriales finalmente puede afectar gravemente a sus residentes. Y ello tanto

porque atenta contra su legítimo derecho a permanecer en el lugar que habitan, como porque se trata de propietarios que con esfuerzo han logrado paulatinamente el mejoramiento de sus viviendas y barrio.

La falta de información y participación aparecen aquí como agravantes a la vulneración del derecho a la tenencia segura, y los efectos sobre las personas más vulnerables no pueden seguir siendo minimizados por los formuladores de programas públicos. Los Estados que, como Chile, han suscrito los Pactos Internacionales de Derechos Humanos, tienen la obligación de respetar el derecho a la vivienda, absteniéndose de una injerencia directa o indirecta que atente contra el derecho a una vivienda adecuada. Tal principio incluye materias como abstenerse de efectuar desalojos forzosos y demoler viviendas; y abstenerse de imponer prácticas discriminatorias que afecten más a determinados sujetos vulnerables, como las mujeres, los niños y los ancianos.

Figura 4 Villa Coloane. Departamentos en demolición, 2015



Fotografías Alfredo Rodríguez.

Referencias bibliográficas

- Atisba Estudios y Proyectos Urbanos Ltda. 2010. "Estudio guetos en Chile" [En línea], http://atisba.cl/wp-content/uploads/2011/10/Reporte_Guetos_en_Chile2010.pdf
- Ducci, María Elena. 1997. "El lado oscuro de una política de vivienda exitosa". *EURE* 23 (69): 99-115, http://www7.uc.cl/sw_educ/cyv/pdf/chile.pdf
- Golay, Christophe y Melik Özden. 2007. "El Derecho a la Vivienda. Un derecho humano fundamental estipulado por la ONU y reconocido por tratados regionales y por numerosas constituciones nacionales". Ginebra: Programa Derechos Humanos del Centro Europa - Tercer Mundo (Cetim), <http://docplayer.es/92840-El-derecho-a-la-vivienda.html>
- Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH). 2012. *Situación de los Derechos Humanos en Chile. Informe Anual 2012*. Santiago: INDH, <http://www.indh.cl/informe-anual-situacion-de-los-derechos-humanos-en-chile-2012>
- Jiménez, Fernando. 2008. *Chilean Housing Policy: A case of social and spatial exclusion*. Berlín: LIT Verlag / Habitat-International: Schriften Der Habitat Unit, Fakultät VI Planen Bauen Umwelt Der Tu Berlin.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo. 2012. "El caso Bajos de Mena: Antecedentes y análisis urbano. XVIII Bienal de Arquitectura y Territorio "Ciudades para Ciudadanos" (3-19). Santiago: Minvu.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo. 2013. Resolución Exenta 262, del 17 de enero de 2013. Llama a postulación especial al Programa de Recuperación de Condominios Sociales: Segunda Oportunidad, regulado por Resolución Exenta 7663, de 2012, a las unidades mínimas de postulación de los conjuntos habitacionales (...) Cerro Morado y Francisco Coloane, de la comuna de Puente Alto, Región Metropolitana..., <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1048340>
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo. 2013. Oficio 58 del 28/02/2013. Ministro de Vivienda a Comisiones del Senado y de la Cámara de Diputados en el cual se adjunta "Evaluación Ex Ante del Programa Recuperación de Condominios Sociales: Segunda Oportunidad", <http://bit.ly/1JrZS4m>
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Comisión de Estudios Habitacionales y Urbanos. 2009. *Déficit urbano-habitacional: una mirada integral a la calidad de vida y el hábitat residencial en Chile*. Santiago: Comisión de Estudios Habitacionales y Urbanos.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Secretaría Regional Ministerial-Región Metropolitana. 2012. Resolución Exenta 2664, del 18 de diciembre de 2012. Aprueba convenio de cooperación Programa Recuperación Condominios Sociales 2012, Segunda Oportunidad, <http://bit.ly/1IKd9X9>
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Subsecretaría de Vivienda y Urbanismo. 2012. Resolución Exenta 7663, del 14 de septiembre de 2012. Aprueba documento "Programa de Recuperación de Condominios Sociales: Segunda Oportunidad", del Ministerio de Vivienda y Urbanismo", <http://bit.ly/1LXUYhd>
- Rodríguez, Alfredo y Ana Sugranyes, eds. 2005. *Los con techo. Un desafío para la política de vivienda social*. Santiago: Ediciones SUR, <http://www.sitiosur.cl/r.php?id=81>
- Sabatini, Francisco. 2000. "Reforma de los mercados de suelo en Santiago, Chile: efectos sobre los precios de la tierra y la segregación residencial". *EURE* 26 (77): 49-80, <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612000007700003>

- Simian, José Miguel. 2010. "Logros y desafíos de la política habitacional en Chile". *Estudios Públicos* 117 (verano 2010), http://www.cepchile.cl/dms/archivo_4601_2750/rev117_simian.pdf
- Trivelli, Pablo. (2010), "El culto a las plusvalías en la construcción de las ciudades chilenas". *Proposiciones* 37 – *Pensar la Ciudad*: 13-21, <http://www.sitiosur.cl/r.php?id=928>



Fotografía Guillermo Calderón

Familias desplazadas del centro histórico a la periferia de Talca

Patricia Boyco Chioino

SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación

María Elvira Valdivieso

ONG Surmaule

Francisco Letelier Troncoso

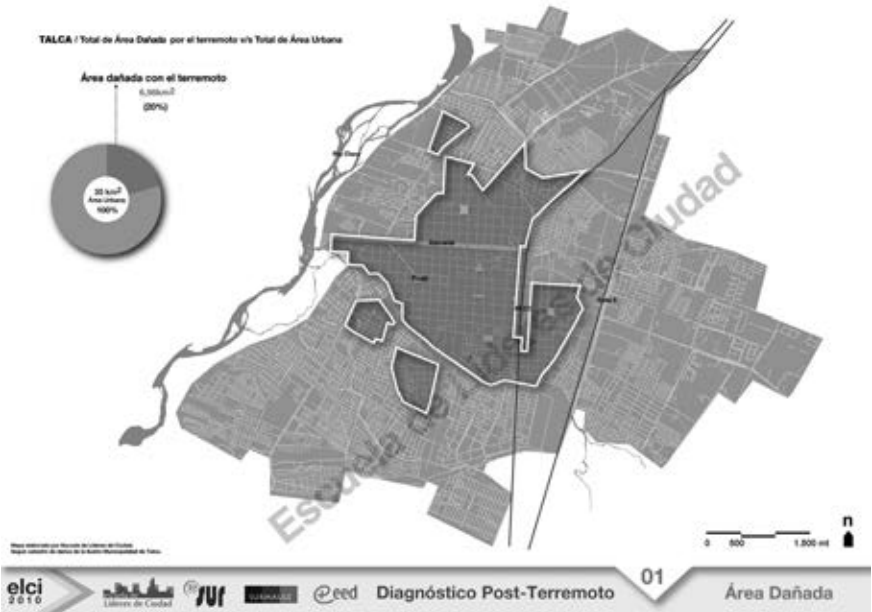
Universidad Católica del Maule-Centro de Estudios Urbano Territoriales (CEUT)

El terremoto del 27 de febrero de 2010 produjo fuertes daños en la ciudad de Talca, especialmente en su casco histórico, donde el 60 por ciento de las viviendas (cerca de 7.000) resultó destruido o con gran deterioro. Muchas de las familias allí residentes han vivido en calidad de allegadas u ocupando viviendas cuya propiedad es de una sucesión de la que ellas forman parte. De hecho, un 39 por ciento de los habitantes de los barrios céntricos afectados por el terremoto no eran propietarios (Censo 2002). En esa situación estaba el 44 por ciento de las familias en el barrio Santa Ana, con 3.332 habitantes y 1.161 hogares. En Chorrillos, con 1.230 habitantes y 348 hogares, el 32 por ciento de las familias habitaba su vivienda en condición de arrendamiento o allegamiento (Censo 2002). Al mismo tiempo, muchas de las familias de esos barrios eran vulnerables económicamente. En el caso de Santa Ana, del total de hogares, el 31 por ciento formaba parte del primer quintil, el 30 por ciento del segundo y el 21 por ciento del tercero.

Para las familias vulnerables, como la mayor parte de las que vivían en sectores céntricos de Talca, el barrio es mucho más que el lugar donde se vive y al que se tiene algún nivel de arraigo. El barrio opera, para ellos, como una fuente de recursos central en sus estrategias de integración a las oportunidades de la ciudad (Rasse y Letelier 2013). En este contexto, la localización se vuelve un factor crucial de integración social.

Siempre quisimos una casa propia, siempre, pero nosotros no queríamos emigrar para afuera; no queríamos una vivienda social, tampoco con un terreno chiquitito (...). Nosotros teníamos libreta de vivienda, nosotros en algún momento quisimos postular, pero encontrábamos que todo quedaba muy lejos. Nosotros dijimos “vamos a postular a una vivienda social, pero aquí en la casa”. Nosotros queríamos postular aquí, porque aquí teníamos la ubicación. No queríamos patio chico, no queríamos irnos para otro lado, ni tampoco a las periferias. Nosotros quisimos guardar el subsidio para cuando pudiésemos postular acá. Me entiende...

Mapa 1 Sector céntrico de Talca. Ubicación barrios Chorrillos y Santa Ana



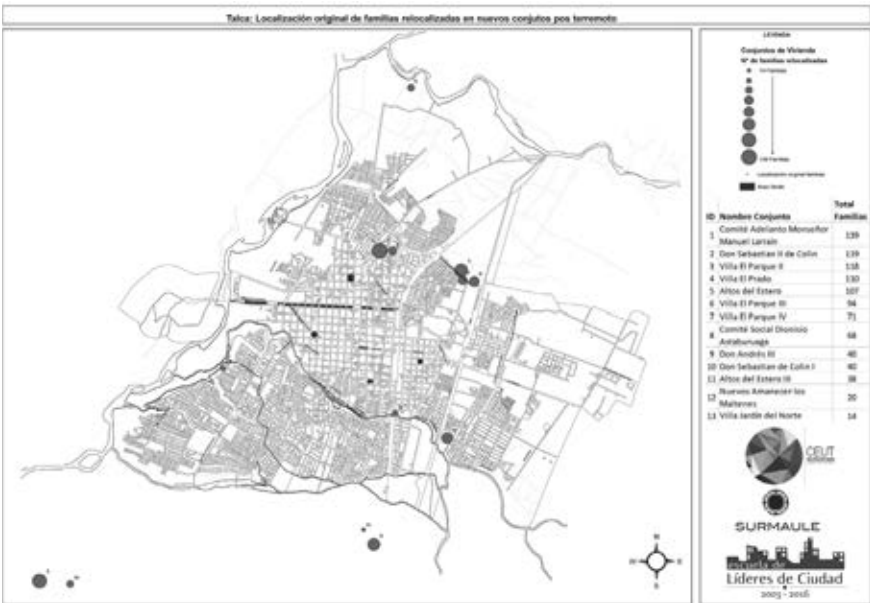
Fuente: Escuela de Líderes de Ciudad (ELCI), Mapas de daños posterremoto de la ciudad de Talca, www.elci.cl

subdividir para construir otra vivienda. (Mujer, barrio Santa Ana, Talca)
Antes había muchas empresas alrededor; entonces por eso la gente se vino a vivir para acá, por las empresas. (...) También que estamos tan cercanos de todo, del centro, del CREA [Centro Regional de Abastecimiento]. Entonces nosotros no gastamos en micro ni nada parecido. Y lo otro, que siempre hemos tenido hartos colegios en el sector; entonces los niños no tienen que salir fuera. (Mujer, barrio Santa Ana, Talca)

Las oportunidades de la ciudad no están equitativamente distribuidas, sino en una específica conformación geográfica. Al respecto, más que hablar de una estructura de oportunidades, los hogares enfrentan una específica geografía de oportunidades (Galster y Killen 1995). De este modo, si las oportunidades a las que los hogares vulnerables pueden acceder son pocas, más vale estar cerca de ellas. En el caso de Talca, como lo muestra el Mapa 3, tales oportunidades se concentraban en el sector céntrico de la ciudad, donde tienen su localización las inversiones públicas y privadas.

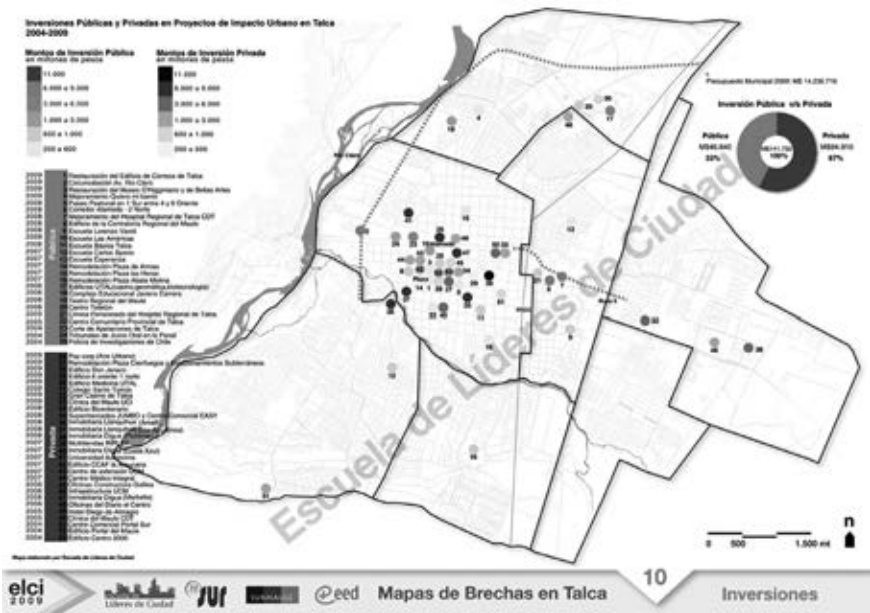
En los relatos de las familias, lo anterior es sumamente claro: la idea de la periferia se opone a la de una centralidad donde todo está a mano y, por lo tanto, no es necesario utilizar transporte. Estar próximo a las principales fuentes de oportunidades de trabajo, comerciales, de servicios, de educación, etcétera, mejora las opciones de estas familias de acceder a ellas. Así,

Mapa 2 Localización anterior de residentes de conjuntos de vivienda social pos-terremoto



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Serviu Región del Maule, CEUT-Surmaule-ELCI.

Mapa 3 Inversiones públicas y privadas en Talca (2004–2009)



Fuente: Escuela de Líderes de Ciudad, Mapas de Brechas de la ciudad de Talca, www.elci.cl

la accesibilidad se convierte en un activo de las familias, en el contexto de sus estrategias de integración (Letelier y Rasse 2013). Pero las opciones de tener una casa propia, por un lado, y de mantener la centralidad de la localización, por otro, se perciben como dicotómicas. En estas circunstancias, antes del terremoto se prefería mantener la cercanía al centro urbano. Después del terremoto, sin embargo, las familias de las zonas deterioradas del centro no tuvieron acceso a una oferta adecuada que les permitiera obtener una vivienda en los propios barrios donde hasta entonces habían residido. La oferta de vivienda generada a partir de la operación de programas habitacionales del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Minvu) aplicados posterremoto —los de Construcción en Nuevos Terrenos (CNT) y Adquisición de Vivienda Construida (AVC)— está localizada preferentemente en zonas periféricas.

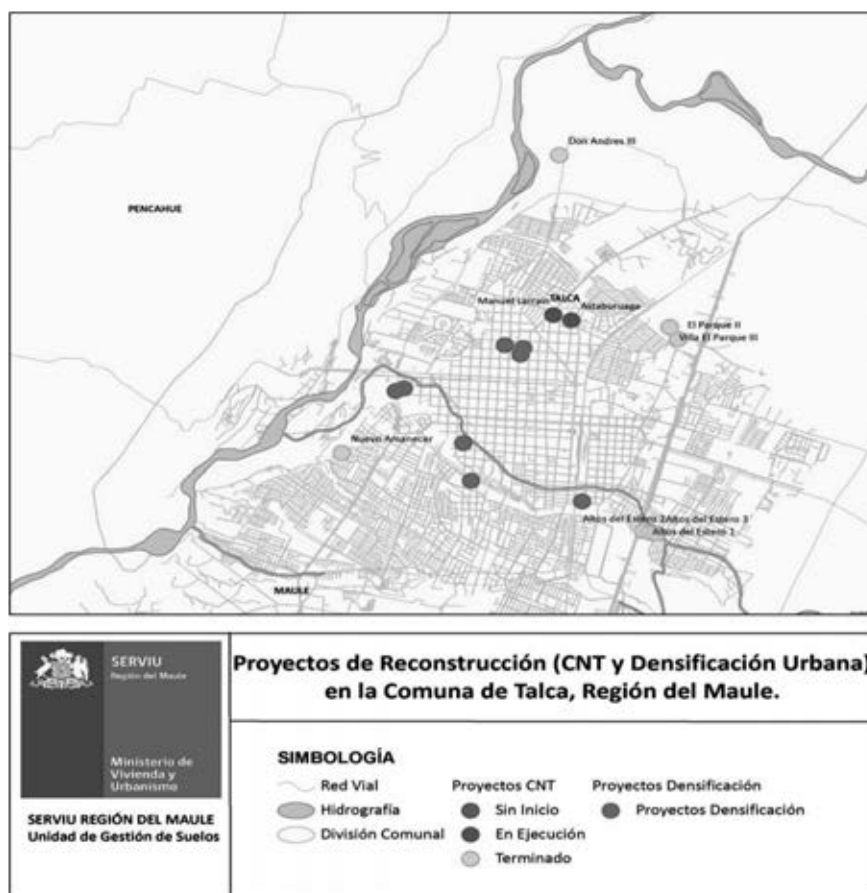
Al mismo tiempo, dado que los sectores Chorrillos y Santa Ana se encuentran en una zona que ha experimentado fuertes procesos de especulación posterremoto, con valores del suelo que se han incrementado hasta en un 300 por ciento,¹ la dificultad para retener el activo localización (y sus ventajas) se hace cada vez mayor, especialmente para las familias más pobres. A lo anterior contribuyen las mismas políticas públicas, al impulsar programas de densificación urbana a los que la mayoría de los damnificados no tiene acceso, por implicar la necesidad de obtener créditos hipotecarios. Así, no más del 8 por ciento de los subsidios de densificación urbana aplicados en Talca —la mayoría de ellos en los barrios Las Heras y Chorrillos— ha sido utilizado por damnificados (Servicio de Vivienda y Urbanización [Serviu], Región del Maule, 2014).

Por su parte, las familias que ocupaban un terreno de sucesión, como no son únicas propietarias en derecho de su terreno, no pueden optar al denominado Subsidio de Construcción en Sitio Propio (CSP). La alternativa es obtener una autorización del resto de los miembros que componen la sucesión, lo que muchas veces se ve imposibilitado, por conflictos familiares o legales. Además, si logran la autorización, ello implicaría que solo una de las familias de la sucesión podría construir una vivienda en el sitio, la cual no sería propiedad de la familia damnificada, sino de la sucesión de herederos.

De este modo, la política de vivienda ha provocado que, para tener la posibilidad de acceder a apoyo estatal y consolidar una situación de tenencia segura, las familias deban sacrificar su mayor bien: su localización en el centro de la ciudad, su calidad de vida y una estructura de oportunidades que les ha permitido desarrollar sus proyectos familiares.

1 Según el análisis de crecimiento en Talca, realizado por Minvu y Geociudad en 2007, la zona donde se emplazan los barrios Santa Ana y Chorrillos alcanzaba valores de entre 1,5 y 5 UF el metro cuadrado. A fines de 2014, según el trabajo de campo realizado por los investigadores, estos precios estaban en el rango de 5 a 15 UF el metro cuadrado.

Mapa 4 Proyectos de reconstrucción (Construcción en Nuevos Terrenos y Densificación Urbana) en la comuna de Talca



Fuente: SERVIU Región del Maule. Informe de Proyectos Construcción en Nuevos Terrenos (CNT) y Densificación Urbana (DU). (Información SERVIU, no publicada).

Estimamos que, en Talca, unas 2.500 familias abandonarán o ya han abandonado alguno de los barrios del centro histórico donde vivían antes del terremoto. Como se observa en el Mapa 2, una proporción importante de las familias que se han trasladado a nuevos conjuntos de vivienda provienen de los barrios Santa Ana, Las Heras y Chorrillos. Son damnificados que han recibido un subsidio en la modalidad AVC o CNT. A la fecha (2014), en Talca y su conurbano con Maule se han construido trece nuevos conjuntos de vivienda social posterremoto. Todos ellos, excepto uno (Los Maitenes, para veinte familias), se localizan en la periferia de la ciudad, lejos de los barrios de los cuales provienen originalmente las familias. Algunos de los nuevos conjuntos, pese a estar divididos en etapas para evi-

Mapa 5 Ubicación Villas El Parque I, II, III y IV, y vía férrea, Talca



Fuente: Google Earth, Image © 2015 DigitalGlobe.

tar la declaratoria de impacto ambiental, conforman grandes conjuntos de vivienda homogéneos. Es el caso de las villas El Parque, con cuatro etapas (conjuntos) de 150 viviendas cada una, localizadas al final del sector conocido como Faustino González,² donde muchas de las familias de Santa Ana y Chorrillos han sido relocalizadas y donde han llegado también numerosas familias de sectores rurales de la región.

Situación de los derechos

Si bien muchas de las familias damnificadas no propietarias de los barrios centrales han tenido un subsidio de reconstrucción, este les significa necesariamente abandonar sus barrios de origen y trasladarse a nuevos sectores de vivienda social.

En general, la mayor preocupación que manifiestan las familias relocalizadas es la transformación de sus vidas, debido a que la nueva población queda lejos del centro y de los servicios, por lo que deberán utilizar locomoción colectiva, cuestión que aumenta los costos de vida. Al mismo tiempo, existe preocupación por el tamaño de la nueva vivienda, que no se ajusta a las necesidades y costumbres de familias que habitaban antes en casas de más de 100 metros cuadrados, con espacios bien delimitados para las distintas actividades cotidianas. También señalan como preocupante la

² Faustino González es un territorio de la ciudad de Talca conformado por diecinueve poblaciones. Se localiza entre la línea férrea y la Ruta 5 Sur y entre Calle 2 Norte y el río Lircay de dicha ciudad.

relación con los nuevos vecinos. Los miembros de la mayoría de los nuevos conjuntos de vivienda posterremoto han sido seleccionados por las EGIS (Entidades de Gestión Inmobiliaria Social) y no ha existido un proceso de construcción de confianzas mínimo antes de ocupar las nuevas viviendas. Se suma a esto el hecho de que muchos de los nuevos residentes provienen de zonas rurales, y sus costumbres y hábitos son completamente diferentes a los de familias de contextos urbanos.

En el territorio donde se emplazaron las villas El Parque I, II, III y IV, denominado comúnmente Faustino González, antes del terremoto 2010 se construyeron dos conjuntos de vivienda social para familias erradicadas de los campamentos Villa Ilusión y Villa Los Paltos, cuestión que provocó desconfianzas en los antiguos residentes del sector. Esta sensación se revivió tras el terremoto, al llegar seiscientas nuevas familias sin un proceso que mediara el crecimiento habitacional de la zona.

Tenencia segura

Existen dos momentos para observar lo que sucede con el cumplimiento de este derecho en el caso en estudio. Primero está el del desplazamiento del centro a la periferia, cuando se incumple el atributo seguridad de tenencia. Familias que habían vivido por décadas en un barrio y que por diversas razones nunca lograron acceder a la propiedad de un terreno, son empujadas a aceptar una solución en un nuevo lugar, pese a que los instrumentos públicos y las disponibilidades de suelo permitían la construcción de viviendas en el mismo barrio. Pero ya plasmado este incumplimiento y una vez asignadas, construidas, entregadas y habitadas las nuevas viviendas en la periferia, en un segundo momento, las familias manifiestan no tener inseguridades o incertezas respecto a la tenencia de la vivienda en propiedad.

Vemos, de este modo, que la tenencia segura posterremoto (para los casos donde hubo apoyo estatal) se construye sobre una violación previa del mismo derecho. El desplazamiento, como primera violación, pone las condiciones sobre las que se asegurará la tenencia de la nueva vivienda. Ello plantea cómo la condición de tenencia segura no puede entenderse aisladamente. Es muy diferente tenencia segura de una vivienda central, en un lugar habitado por muchos años, que tenencia segura de una vivienda en la periferia, con servicios precarios y desarraigo.

Cuando las familias no ocupan inmediatamente las nuevas viviendas, por ejemplo debido a responsabilidades de cuidado respecto de familiares con los que vivían en sus barrios de origen, el gobierno amenaza con quitarles el beneficio. En otros casos, la tardanza de parte de las EGIS para obtener la recepción municipal de las viviendas impide a las familias realizar los trámites legales que acreditan la propiedad de la vivienda y postular a otros subsidios, como los de ampliación.

...la EGIS me aceptó una prórroga de dos meses, hasta el 18 de junio, pero por mi misma situación envié carta al director del Serviu, acreditando la mala salud de mi papá; más ahora el accidente del Hernán... y pidiendo más prórroga por todo eso para trasladarme definitivamente, para instalarme allá. Una espera que entiendan estas situaciones, además que estábamos haciendo las terminaciones de esa casa que nos tocó. Y no accedió: "Usted no puede no estar habitándola", dijo. ¡Yo tengo un problema social! ¡No es que no quiera ir! (Mujer, barrio Chorrillos, Talca)

Yo lo conversé con la señora de la EGIS... Entonces me dice: "Y cómo lo vas a hacer cuando te vayas...". Le dije yo que tenía a mi mamá enferma. Entonces le digo: "Yo voy a tener que dividirme: unos días aquí, otros días allá". Si mientras uno tenga que ocupar la vivienda, que se vea que se ocupe... Si no, a una se la quitan. (Mujer, barrio Chorrillos, Talca)

Es así que, para estas familias, la tenencia segura de la vivienda post-terremoto significa afectar otro atributo, el de localización. Solo pueden avanzar en el derecho a la tenencia sacrificando su localización histórica, que les da acceso a una geografía de oportunidades privilegiada.

Ubicación adecuada

La vivienda no es solo un techo; es parte de un sistema donde el objeto físico 'vivienda' tiene connotaciones funcionales, sociales, económicas y culturales que contienen y simbolizan innumerables aspectos del diario vivir. La vivienda es simultáneamente el espacio que contiene la singularidad y privacidad de los sujetos, y el punto de referencia y contacto desde el cual se integran a la sociedad o comunidad. Como punto de contacto con la comunidad y la ciudad, la ubicación de la vivienda tiene diversas implicancias para la vida de las personas.

Las nuevas villas están fuera del centro histórico de la ciudad, poseen una mala accesibilidad, tanto por la escasa locomoción colectiva como por la barrera que implica la línea férrea y los deficientes accesos vehiculares. De este modo, pese a no estar localizadas en la periferia, su encajonamiento resulta en una geografía de oportunidades precaria, que contrasta absolutamente con la conexión de los barrios centrales. Preocupa la lejanía de los lugares de trabajo, del comercio y de los colegios a los cuales asisten los niños.

Por otro lado, la ubicación de la vivienda se relaciona con un entramado social al que se pertenece y que sirve de soporte para el bienestar psicosocial y como recurso ante situaciones de crisis. En este sentido, la ubicación es un factor clave en la construcción de confianza social.

Finalmente, la ubicación también es historia y memoria. El paisaje conocido representa una seguridad simbólica para los habitantes, a la vez

que el pasado compartido ayuda a la construcción de sentimientos de pertenencia y arraigo.

Yo habría querido quedarme aquí en mi barrio, uno por la tranquilidad y porque están todos los servicios aquí; tengo mi parroquia, yo participo en la parroquia; tengo para mi niña más chica el colegio aquí mismo (...) tengo una que estudia aquí en las monjitas, el María Auxiliadora, y la otra aquí en la Escuela Prosperidad, a tres cuadras aquí de la casa. Entonces yo tampoco puedo llevarla a otro lugar que no sé a qué hora va a salir, quién me la va a recibir en mi casa, porque yo estoy todo el día afuera. (Mujer, barrio Chorrillos, Talca)

Acceso a servicios

Si bien la nueva población tiene los servicios básicos —agua, alcantarillado y electricidad— y está cerca de una escuela y un centro de salud, las familias han perdido la cercanía que tenían a otros servicios: la Municipalidad y las reparticiones públicas en general, el comercio, los servicios financieros, entre otros. Al mismo tiempo, en la nueva localización la infraestructura vial, luminaria y evacuación de aguas lluvia es de mucha menor calidad que en los barrios centrales de la ciudad y se presentan continuamente problemas de accesibilidad, inseguridad por inadecuada iluminación e inundaciones de calles.

Como se observa en el Mapa 5, se trata de una localización (villas El Parque I, II, III y IV) que, si bien no es completamente periférica, sí representa una transformación en las formas de vida, debido a que la escasa locomoción colectiva se traduce en problemas de accesibilidad al centro, a los colegios donde estudian los niños y a los barrios de origen de los residentes.

Habitabilidad

Durante los cuatro años que siguieron al terremoto, el mejoramiento de las condiciones de habitabilidad ha sido producto del esfuerzo de las familias. No existió un programa de atención para quienes vivían en condiciones precarias fuera de las denominadas ‘aldeas’, pese a que en Talca, a marzo de 2013, más de cuatrocientas familias se encontraban en esa situación (Surmaule, CEUT, ELCI 2013) y que las familias en aldeas no superaba el 5 por ciento del total de damnificados (Letelier y Boyco 2011).

Nosotros, el mismo día del terremoto fuimos a la Municipalidad y allá estaban inscribiendo... Yo me inscribí dos veces y mi hermano inscribió a todo el otro grupo de familia, pero nada. Si al final pasaron cuatro meses para que llegara una mediagua para mi mami y yo quedé fuera (...) y estaba en una carpa con mis dos hijas. Hasta que un día yo incluso me resfrié tanto en esos días y donde no me hidraté se me cortaron los

tendones del pie y estuve como quince días con licencia, y una vecina de allá atrás que es cristiana y me vio que estaba ahí con las niñas en cama y en carpa y me vinieron a dejar una mediagua. Ahí ya tuve para estar bajo techo. (Mujer, barrio Chorrillos, Talca)

Yo estuve en carpa mucho más tiempo que ellos, yo diría que unos seis meses en carpa... más o menos. (...) Con mis seis hijos, más una de mis nietas, vivíamos todos en la carpa, fue horrible... Menos mal que gracias a Dios después a mi hija le llegó la mediagua, pero como te digo, la mía no llegaba y por esas cosas, cuando fui a hablar (...), a amarrarla, ese mismo día en la tarde me llegó mi mediagua. (Mujer, barrio Santa Ana, Talca)

Si bien la situación de habitabilidad mejora notablemente desde la precariedad de una mediagua (o de una casa semiderrumbada) a una casa nueva, pierde en relación con la situación preterremoto en cuanto a espacio disponible y aislación térmica (que proporciona el adobe tradicional en las antiguas construcciones). Acostumbradas a vivir en espacios amplios, donde además la vivienda era un activo para desarrollar actividades productivas, hoy la vivienda de 46 metros cuadrados resulta insuficiente para las familias más numerosas y poco pertinente tanto para la población adulta mayor como para familias con personas que sufren alguna discapacidad física, dado que son casas de dos pisos.

Las paredes del segundo piso son de yeso-cartón y con las primeras lluvias de este año ya se mojaron. No hubo tratamiento adecuado o aislamiento adecuado; las conexiones de agua fallaron en muchas casas... Hay mucha humedad y entra mucho frío, la casa es un refrigerador. Por las lluvias, las puertas están descuadradas... Se supone que hay un año de garantía con las casas para reclamar a la EGIS. Pero la EGIS no responde. No hay colectores de aguas lluvia en el sector. Las calles son como ríos, unos barriales. (Mujer, barrio Chorrillos, Talca)

Gastos soportables

La nueva localización genera gastos que antes no se tenía, y priva a las familias de ingresos que generaban en su antigua vivienda. En la nueva casa, más pequeña y mal localizada, no es posible realizar actividades económicas complementarias, como el arriendo de piezas o el desarrollo de microemprendimientos asociados a mercados céntricos. Surge, además, un nuevo y muy considerable gasto permanente para todos los integrantes de la familia: el transporte diario (hacia la escuela, el trabajo, trámites en los servicios públicos, mercados, etcétera). Como plantea una residente del barrio Santa Ana antes de su traslado a las nuevas villas:

Para mí es complejo lo de la locomoción, porque por último acá [en el centro] no pago locomoción, porque estamos a un paso de los colegios,

pero viviendo para allá... Imagínate el riesgo de que mis hijas se vengán solas de noche a la casa, el riesgo de que mis hijas salgan temprano en la mañana. Yo soy una mamá tremendamente aprensiva con mis hijos, imagínate si les pasa algo, ¿quién me va a devolver a mí a mis hijos?

A lo anterior se suman desembolsos económicos no previstos, porque las viviendas no se entregan completamente terminadas; por ejemplo, las paredes se humedecen, no hay cierre perimetral mínimamente seguro y hay que reforzar las ventanas para evitar robos. Y además de los gastos en terminaciones, en ocasiones ello implica que las familias no puedan trasladarse a vivir hasta no tener terminadas las obras, mientras el SERVIU las amenaza con quitarles la casa si no la ocupan.

Acceso a bienes ambientales

La zona en la cual las familias vivían antes de ser relocalizadas tenía acceso al espacio público de mayor calidad en la ciudad. En términos de áreas verdes, en ella se concentran los espacios categorizados como óptimos —aquellos que cumplen con todos los estándares nacionales para su utilización por las personas— y como aceptables —aquellos que, no cumpliendo con todos los estándares, se encuentran aptos para su utilización—. En el sector donde han sido relocalizadas no existen espacios públicos de esta condición y las familias temen por las condiciones de seguridad, por la existencia de construcciones abandonadas que, según expresan, son un foco de delincuencia en la nueva villa. Junto a lo anterior, está el que la zona es colindante con el llamado Parque Industrial, sector que reúne diversas industrias y donde llegan del campo los productos agrícolas, constituyendo en conjunto un área de mucho dinamismo y, al mismo tiempo, de mucha precariedad ambiental y urbana.

Adecuación cultural

El atributo de la adecuación cultural de la vivienda es otro de los derechos vulnerados. Ello especialmente si se considera las dimensiones y características de las viviendas que habitaban: con amplios espacios y patios, gruesas paredes de adobe, techos altos, que singularizaban una forma de vida y distinguían una vivienda de otra en el mismo barrio.

En la nueva villa todas las casas son idénticas y están hechas con materiales de construcción livianos, prefabricados, lo que habla de un hábitat diametralmente distinto de aquel de donde provenían los damnificados. Súmase a ello que la reducción de su espacio vital es drástica: pasan a vivir en 46 metros cuadrados, en espacios donde no cabe el mobiliario anterior y donde la convivencia familiar será claramente muy difícil.

Los espacios yo los veo que son chicos... dicen que son 46 metros cuadrados en total, abajo son 24, arriba son 23 por el metro que te quita la escala; entonces ahí yo veo eso. Tú no puedes poner una cómoda... nada. Traen su closet, pero y dónde estudian... porque tienen un living comedor súper chiquitito. (...) Siempre hemos vivido en casas grandes, hay muchas cosas que uno no se puede llevar (...) Pero uno tiene que acomodarse nada más, porque total, va a ser de uno. (Mujer, barrio Chorrillos, Talca)

Y ellos dicen “es su casa propia”, pero vamos a vivir tanto o más hacinados de lo que vivimos en esta mediagua. Porque, por último, en esta mediagua yo tengo un patio, mando a mis hijos a jugar al patio. Allá ¿a qué patio voy a mandar a mis hijos a jugar, si no hay patio? (Mujer, barrio Santa Ana, Talca)

Esta situación ha tenido como resultado una importante transformación en la vida de las familias. Por un lado, debido a las nuevas dimensiones de las viviendas, las familias extendidas, característica de los barrios de origen, debieron separarse (y con ello se pierde toda una red de apoyo familiar); y por otro —como está dicho—, la antigua vivienda también constituía un ingreso económico, puesto que su dimensión permitía albergar diversas actividades económicas en su interior (talleres, arriendo de piezas), aspecto imposible de reproducir en las nuevas viviendas. Las familias reconocen dificultades para acostumbrarse a la nueva vida en una nueva población, lejos de sus barrios de origen, de sus familias y redes de apoyo.

En este sentido, la política de reconstrucción no reconoció la dimensión territorial y colectiva de la vida de las personas, ni tampoco aspectos como



Fotografía de Guillermo Calderón

el capital social, el arraigo, el sentido de pertenencia y la identidad, de manera que las soluciones entregadas no responden a las necesidades de las familias y a una forma de habitar la ciudad fuertemente valorada por sus habitantes.

Yo igual pienso que es complicado irse a un grupo donde no conoces a nadie. Entonces, no por uno sentirse como un estatus más grande, pero aquí los vecinos no se conocen con las vecinas... Entonces hay más jóvenes, hay campamentos, ellos están acostumbrados al entorno, la música... es como complicado. Nosotros vamos a llegar a un entorno donde no conocemos a los vecinos. Entonces, cuando nos dicen “nosotros vamos a sortear las casas, vamos a ir a un sorteo de casas”, entonces a la reunión siguiente “vamos a darle derecho a elegir su vecino”, y yo digo cómo voy a elegir a alguien que no conozco. (Mujer, barrio Chorrillos, Talca)

Participación/información

Las y los damnificados manifiestan no haber participado en etapa alguna del proceso: ni en el diseño de sus nuevas viviendas, ni en la decisión respecto a su relocalización y emplazamiento. Incluso más, la mayoría no ha ejercido el derecho a elegir su casa, privilegio que solo lo tenían los integrantes de las directivas de los comités de vivienda de los que formaban parte.

Adicionalmente, manifiestan que durante todo el proceso, tanto de postulación como de construcción de las casas, la EGIS y también el Serviu les han omitido información respecto a la localización, el tamaño y la materialidad de las casas, y no han respondido a las consultas, no toman en cuenta sus opiniones y solo reaccionan ante las medidas de presión adoptadas.

Entonces, le dije que nunca han sido transparentes porque hasta el último, a pie junto, le juraron a mi mami que ella ya tenía el subsidio, que la carpeta había pasado por el Serviu. Nunca fue así, nunca estuvo la carpeta en el Serviu, y no me va a decir que no, porque fui a preguntar y hablar con una persona encargada y mi mamá no estaba postulada para casa de fachada continua o de sitio propio. Nunca entró y mi mamá todas las semanas llamaba y a veces resfriada partía para allá. (Mujer, barrio Chorrillos, Talca).

Ahí empezó todo el dilema. Porque de primera era un tipo de vivienda, que nosotros quedamos súper conformes, más metros cuadrados... Yo decía “cuando son un poquito más de metros cuadrados, tú puedes ampliar, puedes vivir, entre comillas, un poquito más holgada”. (...) Supuestamente solo iba a ser de los terremoteados, no iba a llegar gente de campamento. (...) Después mostraron otro tipo de vivienda, ya nos bajaron un poco la moral, porque era otro tipo de vivienda. (Mujer, barrio Santa Ana, Talca)

El caso visto desde la gobernanza urbana: discusión

Los procesos de desplazamiento que hemos descrito, lejos de ser naturales, obedecen a un conjunto de posiciones y decisiones que diversos actores adoptan. En primer lugar, el gobierno asumió una posición de ‘omisión activa’. Es decir, si bien no se opuso públicamente al proceso de radicación de las familias damnificadas en los sitios en que residían antes del terremoto, al mismo tiempo omitió todo esfuerzo por que se produjera. Esta decisión (o inacción) obedeció, creemos, a tres factores: i) la necesidad de cumplir con expectativas autoimpuestas en relación con la velocidad del proceso de reconstrucción; ii) la confianza absoluta en los actores privados para cumplir con la oferta habitacional para los damnificados; y iii) un cálculo costo-beneficio respecto a incorporar en la agenda pública problemas complejos que vayan más allá de la reposición de un techo. Todo lo anterior se traduce en una invisibilización del riesgo potencial del ‘desplazamiento’ como problema público.

En cuanto a los actores políticos locales, la posición fue similar. Primero, porque en el caso de la Municipalidad, lo que se buscó fue retomar la agenda preterremoto, seguir adelante y dejar atrás lo más rápido posible la catástrofe. Segundo, porque se calculó que asumir un liderazgo en la reconstrucción significaba, al mismo tiempo, exponerse a la evaluación pública. Así, cuando se definió el problema de los ‘no propietarios’, se obvió la dimensión ‘localización’: el problema es el techo y este puede proveerse en cualquier lugar.

A nivel de sociedad civil, podemos identificar dos tipos de actores. Primero están aquellos que se movilizaron activamente incorporando la noción de derecho a la ciudad y a la localización. Contamos aquí algunos grupos de damnificados, organizaciones no gubernamentales y universidades. En segundo lugar están las familias damnificadas. Estas familias, con múltiples urgencias (techo, alimentación, trabajo, etcétera), si bien tenían preferencia por mantener su localización, no concibieron esta posibilidad como un derecho. El derecho se agotaba en la vivienda; el lugar donde esta era emplazada era una cuestión sobre la que no les correspondía tener control. No existió una movilización ciudadana masiva que se coordinara con los actores más activos y que a su vez ejerciera una presión importante sobre los decisores locales. No hubo demanda hacia las esferas de representación local y estas, a su vez, no se vieron obligadas a presionar hacia las esferas regionales y nacionales.

El círculo se cierra al observar que los esfuerzos de aquellos que sí lucharon por quedarse fueron invisibilizados por las autoridades; estas no generaron ninguna ventana de oportunidad que permitiera realizar alguna experiencia innovadora que pudiera replicarse.

El caso de los desplazamientos en Talca puede ser entendido como uno en que se renuncia a derechos y se esquivan deberes. Las familias sin

tierra renuncian al derecho a la localización en razón de demandas más urgentes. El derecho a la localización aparece aquí como uno que no está suficientemente maduro para ser ejercido en propiedad. Junto con esta renuncia, está el hecho de que en la política de vivienda se promueve que las familias esquiven su corresponsabilidad para obtener la vivienda. La solución habitacional se transforma en un ‘regalo’, y bien es conocido el dicho popular: “a caballo regalado no se le miran los dientes”. En Chile se ha internalizado el concepto de “derecho al subsidio = gratuidad de la vivienda”. Gratuidad que es una especie de conquista de derechos, por encima de dónde y cómo voy a vivir. Hay experiencias de vivienda cooperativa que demuestran que existen otras formas de tener un acceso digno a la vivienda, en las cuales se considera el ahorro. El ahorro, en Chile, es un regalo del Estado a las constructoras de conjuntos de vivienda social.

Por parte del Estado, tanto a nivel central y regional como nacional, se renuncia a la planificación urbana y, por ende, a todos los instrumentos disponibles para intervenir. También se esquiva la responsabilidad de construir políticas públicas que atiendan la complejidad de los problemas y se opta por apegarse a las definiciones simplificadas de la realidad, en las que no cabe una visión integral de los problemas. Por ejemplo, desde una mirada comprensiva, la instalación de familias diversas en los nuevos conjuntos de vivienda social —caso villas Parque en Talca—, no empieza con la entrega de la casa. Se considera esta entrega como producto de un trayecto social de familias de diversos orígenes —damnificadas, de sectores rurales, de campamentos, etcétera—, algo que las EGIS a cargo no consideran. Y deberían hacerlo, lo que contribuiría, por ejemplo, a la integración social. Junto con lo anterior, la entrega de cada casa debe ser parte de la entrega de su barrio (vínculos y comunidad local) y de la conexión con la ciudad (derecho a la ciudad).

Analizar el derecho a la seguridad de la tenencia implica atender al contexto. No basta con un título de propiedad, se requiere que la vivienda y su localización cumplan con los demás atributos. Antes del terremoto, para muchos habitantes del centro histórico de Talca más valía una vivienda en arriendo o cesión en un barrio céntrico, que una vivienda en propiedad en la periferia. Tras el terremoto, cuando ya no hay viviendas que habitar, y al no haber políticas públicas que garanticen la radicación —esto es, la tenencia segura de un suelo bien localizado (y no solo de una vivienda)—, las familias buscan seguridad: “Más vale pájaro en mano que cien volando”.

Referencias bibliográficas

- CEUT-Surmaule-ELCI. 2014. "Localización original de familias relocalizadas en nuevos conjuntos pos terremoto". Mapa elaborado a partir de datos entregados por Serviu Región del Maule.
- Galster, George C. y Sean P. Killen. 1995. "The geography of metropolitan opportunity: a reconnaissance and conceptual framework". *Housing Policy Debate* 6 (1): 7-43. doi: 10.1080/10511482.1995.9521180.
- Instituto Nacional de Estadísticas (INE), Chile. 2003 (marzo). *Censo 2002. Síntesis de resultados* [En línea], <http://www.ine.cl/cd2002/sintesisencensal.pdf>
- Letelier, Francisco y Patricia Boyco. 2011. *Talca posterremoto: una ciudad en disputa. Modelo de reconstrucción, mercado inmobiliario y ciudadanía*. Santiago de Chile: Ediciones SUR, <http://www.sitiosur.cl/r.php?id=915>
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Minvu), Chile, y Geociudad Consultores Ltda. 2007. *Análisis de tendencias de localización. TALCA. Parte 1 y Parte 2* [En línea], <http://goo.gl/X8HT9k>
- Rasse, Alejandra y Francisco Letelier. 2013. "El proceso de reconstrucción de viviendas en el centro de Talca: fotografía a dos años de la catástrofe". *Revista INVI* 28 (77): 139-164, <http://revistainvi.uchile.cl/index.php/INVI/article/view/728>
- Servicio de Vivienda y Urbanización (Serviu), Región del Maule. 2014. "Informe de avance: Subsidios de densificación urbana, Región del Maule" [No publicado].
- Surmaule, CEUT, ELCI. 2013. "Catastro de avance del estado de la reconstrucción en el casco histórico de Talca" [Documento interno].
- Valdivieso, M. Elvira. 2013. "Modelo de reconstrucción, representaciones y estrategias vecinales pos terremoto en barrio Santa Ana de Talca". Proyecto de tesis para optar al grado de Antropología, Universidad Academia de Humanismo Cristiano, Santiago, Chile.



Fotografía Guillermo Calderón



Fotografía Paula Rodríguez Matta

Población El Castillo: el derecho a una vivienda habitable

Paula Rodríguez Matta

SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación

Hasta 1991, la acción de la ONU para la defensa del derecho a la vivienda adecuada se había centrado en los desalojos, a fin de asegurar la tenencia segura a las personas.¹ A partir de la década de los noventa se incorporaron otras dimensiones del derecho, luego de constatarse el deterioro de un conjunto de condiciones de las viviendas, producto precisamente de políticas estatales.

En este capítulo se revisa la situación de El Castillo, población ubicada en el límite sur del Gran Santiago. Se trata de un caso en el que se trasgreden cuatro componentes del derecho humano a una vivienda adecuada: la población no cuenta con una ubicación adecuada (está en el límite urbano de la ciudad, con mala conexión con el total de la trama urbana); no dispone de buenos servicios ni infraestructuras; los gastos de viviendas pueden no ser soportables para algunas personas o grupos de personas; su materialidad es deficiente: algunas de las viviendas no son habitables, producto de una plaga de termitas. Este conjunto de transgresiones puede involucrar una inseguridad en la tenencia de la vivienda: en un caso extremo, las casas pueden llegar incluso a desaparecer.

Los atributos del derecho a la vivienda que se incumplen en la población El Castillo dan cuenta de dos situaciones diferentes. Por una parte, están los problemas relacionados con las políticas urbanas y de financiamiento de viviendas sociales o que son producto de ellas, como la falta de urbanización, de disponibilidad de servicios; la deficiencia en materiales e infraestructuras; la falta de acceso a bienes ambientales y la mala ubicación. Por otra parte, aunque algunos de los conflictos —situaciones que

1 Véase Naciones Unidas, Hábitat, Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2010), *El derecho a una vivienda adecuada*. Folleto informativo n.º 21 (Rev. 1), www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_sp.pdf

implican problemas— son producto de las políticas públicas, también se relacionan con la composición de la población y con ciertas prácticas para la resolución de déficits relacionados con el mejoramiento de las viviendas. En este grupo se puede incluir, por ejemplo, aquellos asociados con las condiciones de habitabilidad, con la disponibilidad de materiales y con los gastos de viviendas que no son soportables.

Un aspecto específico, que tiene relación con el mejoramiento de las viviendas, es que, habitualmente, ellas se mantienen y amplían por medio del trabajo y la colaboración del grupo familiar, de las redes familiares o de redes de vecinos y pares. En el caso de los hogares monoparentales, estos cuentan con menos recursos que otros tipos de familias para hacer frente a los problemas relativos a la materialidad y calidad de las viviendas.² Muestra de ello es que, en la población El Castillo, los grupos o personas que tienen mayores dificultades en este aspecto son las mujeres jefas de hogares monoparentales. Ellas habitan en casas más deterioradas y que no han podido pasar de la construcción en madera a construcción ‘sólida’ (ladrillos, cemento, etc.).

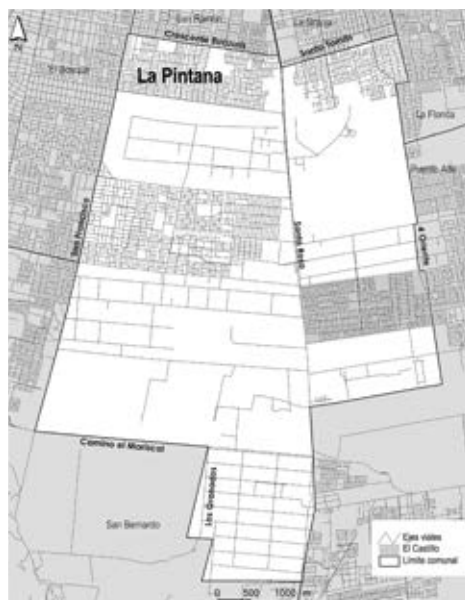
El Castillo, una población en la periferia

La población El Castillo está ubicada en el municipio de La Pintana, en el límite de la zona sur de la ciudad. Sus habitantes provienen, principalmente, de migraciones rurales-urbanas que se produjeron desde mediados del siglo XX; de tomas de terrenos en los años sesenta; y entre 1985 y 1994, mayoritariamente de la erradicación forzada de pobladores desde comunas de más altos ingresos, como Las Condes, Ñuñoa, La Reina —La Pintana recibió al menos a un 28 por ciento de los pobladores que fueron erradicados durante la dictadura militar—. El resultado ha sido un municipio homogéneo en su estructura socioeconómica, en el cual actualmente habita alrededor de 12 por ciento de personas ubicadas bajo la línea de la pobreza y cerca de 2 por ciento que son indigentes.³ En la población El Castillo se incrementa el porcentaje de personas pobres, alcanzando un 23,82 por ciento, de acuerdo con el Censo 2002.

2 Véase Castel (2004) para una reflexión en torno a la recarga en la familia, las redes primarias, en contextos de retroceso del Estado, las redes secundarias. El retroceso del Estado en la resolución de conflictos sociales, que se inició a mediados de los años setenta, se debe comprender como el retroceso de las redes secundarias (de las instituciones) y la recarga y estrés en las redes primarias (familiares, de cercanía), en las que recae una gran cantidad de tareas. Las personas, que han sido abandonadas por el Estado y ven cómo se ha degradado su estatus social (Castel 2004, 34), deben llevar a cabo una gran cantidad de actividades sin el apoyo de alguna institución. Esta situación se agudiza en el caso de los hogares monoparentales con jefatura femenina.

3 De acuerdo con la Encuesta de Caracterización Socioeconómica (Casen) 2011, en el ámbito regional un 3 por ciento de las personas son pobres indigentes y un 9 por ciento, pobres no indigentes; en el ámbito nacional, un 3 por ciento corresponde a pobres indigentes y un 12 por ciento a pobres no indigentes.

Plano El Castillo, 2014



Fuente: Elaborado por Ximena Salas.

La población El Castillo, que comenzó a ser construida a mediados de los años ochenta, está conformada casi en su totalidad por viviendas sociales.

De un total cercano a las 47.000 viviendas existentes en La Pintana, solo 900 están afectas al pago de contribuciones de acuerdo a la Ley de Rentas II. Prácticamente todas las modalidades de construcción de viviendas sociales se encuentran representadas en la comuna. (I. Municipalidad de La Pintana 2012, 15)

Las primeras viviendas que entregó el Estado por medio de subsidios habitacionales fueron construidas en terrenos en los cuales no había nada. En años posteriores, el Estado fue urbanizando El Castillo: pavimentó las calles o lo hicieron los propios vecinos con los programas de pavimentos participativos. Luego se instalaron servicios de atención de salud primaria, escuelas, espacios comunes, entre otros. Los privados levantaron iglesias, escuelas, supermercados y una feria que va rotando por toda la población, por día. Con la llegada de la democracia, en 1990, la Municipalidad formalizó la tenencia de los sitios, entregando títulos a sus habitantes. A partir del 2000, algunos han postulado a subsidios de mejoramiento, para ir ampliando las casas o reparándolas; pero no todos los pobladores lo han hecho. Actualmente la población es un sector construido por completo, en una comuna que se caracteriza por contar con grandes paños de terreno desocupados y cuatro sectores construidos con mayor densidad (I. Municipalidad de La Pintana 2012, 27).

La ubicación periférica de la población El Castillo se ha mantenido con los años, al contrario de lo que ha ocurrido con poblaciones que se han visto incorporadas a la trama de la ciudad, producto de la expansión del límite urbano.

Internamente, El Castillo está compuesta por trece villas: Eleuterio Ramírez, Ignacio Carrera Pinto, Laura Rosa Méndez, Lautaro Oriente, El Ombú, Estrecho de Magallanes, La Primavera, Nueva Patagonia, Santiago de Nueva Extremadura, Batallón Tercero de Línea, La Serena Batallón Chacabuco, Jorge Alessandri Rodríguez I y Jorge Alessandri Rodríguez II. Estas unidades se distinguen claramente entre sí por sus estructuras morfológicas y tipologías de vivienda. En ellas viven personas que provienen de diferentes municipios de Santiago y que llegaron por distintos motivos.

El primer grupo que llegó a El Castillo provenía de la comuna de Las Condes, ubicada en el sector oriente de la ciudad. Esto ocurrió en el invierno de 1982, porque un aluvión se llevó las casas que familias sin sitios habían construido en las orillas del río Mapocho. Cuando llegaron a El Castillo, en la zona había muy pocas casas sólidas y muchas tomas de terreno. Este grupo llegó a casas del Programa de Vivienda Básica (PVB),⁴ levantadas en lotes de 100 metros cuadrados, con construcción pareada de 30 metros cuadrados; el resto era patio sin construir, sin rejas, sin nada. Era invierno, las calles no estaban pavimentadas y todo era puro barro. En El Castillo conocieron el hacinamiento.

El segundo grupo que se fue instalando en El Castillo provenía de los campamentos que había en las cercanías, especialmente los campamentos Cardenal Silva Henríquez y Monseñor Fresno. Se trató de las primeras tomas de terreno que se realizaron en dictadura, en septiembre de 1983, y también las más masivas. Este es el grupo más político de todos los que habitan en El Castillo, porque las tomas (y luego los campamentos) continuaban la relación entre ocupación de terreno y apoyo de partidos políticos adscritos a la tradición marxista. La solución que ellos obtuvieron, en la población El Castillo, fue del Programa de Lotes con Servicios o del Programa de Casetas Sanitarias.

El tercer grupo, que fue trasladado al sector también a partir de 1985, estuvo constituido por familias erradicadas principalmente desde el municipio de Santiago. La solución habitacional que se les ofreció también fue la de lotes con servicios o de casetas sanitarias.⁵

4 Programa de construcción de viviendas sociales implementado a partir de 1981, normado por el DS 62, de Vivienda y Urbanismo (1984). Las unidades de vivienda que se construyen con este Programa son viviendas nuevas, con baño, cocina, comedor, dos dormitorios. La tipología de la vivienda permite ampliación (Ministerio de Vivienda 2002).

5 Las casetas sanitarias se comenzaron a construir a partir de 1982; consistían en un baño y una cocina, en una superficie de 6 metros cuadrados. Otra modalidad de construcción es la de las viviendas económicas, de 18 metros cuadrados.

Los desplazamientos forzados de población —una política de la dictadura militar, denominada Programas de Radicación y Erradicación (PRE)— se llevaron a cabo desde fines de la década de los setenta hasta mediados de los ochenta. El marco legal de estas erradicaciones fue el Decreto 420 de la Política Nacional de Desarrollo Urbano de 1979, mediante el cual se suprimió el límite urbano y se fijaron bajos valores para los terrenos más alejados del centro de la ciudad (Trivelli 2009, 209). Mediante los PRE se erradicó y radicó a cerca de 29.000 familias y se ‘regularizó’ la situación de cerca de 139 campamentos en el Gran Santiago (I. Municipalidad de Santiago, s/f; Rodríguez e Icaza 1993).

Llegabas acá y cuando tú te bajabas del camión te decían “aquí tiene las llaves de su casa...” y empezaron a tirar los paneles —“rápido que nos tenemos que ir”—, y era una casa chiquitita, que tú te decidías, una de dos, a meter la cama dentro o el refrigerador y todo lo demás afuera. (Testimonio de Jorge León, poblador de Villa La Iglesia, recopilado en Programa de Recuperación de Barrios..., 2010, 31)

Este grupo también conoció el hacinamiento en la población El Castillo: “Antes mis niños vivían como en el campo allá en el campamento. Ahora todos amontonados se me ponen violentos” (*Hechos Urbanos*, octubre 1987, 5).

El cuarto grupo proviene de diferentes poblaciones, como La Victoria, Lo Valledor o La Bandera; o de municipios como Puente Alto o Pedro Aguirre Cerda. Algunas de estas familias se vinieron por las instalaciones en las viviendas, como el baño. Esto definió la opción por dejar el campamento y ser trasladados a los nuevos conjuntos en El Castillo, desarrolladas en el marco del Programa Básico de Vivienda. Si bien a no todos les gustó la vivienda que recibieron, sí les gustaba el sector. Habían postulado al subsidio habitacional porque vivían en situación de allegamiento o en alquiler de piezas en mal estado o en campamentos en sus municipios de origen. Comenzaron a llegar también a partir de 1985, pero no todos han permanecido en el sector. Por ejemplo, hay un sector conformado mayoritariamente por familias provenientes de la población La Victoria. Algunas de las familias que integran este grupo se han quedado, pero otras han optado por volver a La Victoria a vivir como allegados. El grupo que se ha devuelto había llegado a El Castillo a viviendas económicas, en calles de fachada continua, de muy pequeñas dimensiones. Es el caso de las viviendas de la villa Santiago de la Nueva Extremadura.

El quinto grupo presente en el sector está conformado por exfuncionarios del Ejército o exagentes de los servicios de inteligencia de la dictadura, a quienes el Estado o el Ejército les dio la posibilidad de optar a una vivienda propia. Llegaron a las villas con nombres militares, como Batallón Tercero de Línea, La Serena Batallón Chacabuco. Actualmente quedan muy pocos de estos residentes, porque vendieron sus casas y se mudaron. Se

trata de viviendas construidas a fines de los años ochenta, que pueden ser de uno o dos pisos. En cuanto a los conjuntos de departamentos (conjuntos de *blocks* de tres y cuatro pisos), fueron construidos mediante el Programa de Vivienda Básica (PVB).

Ahora bien, aunque está prohibido por ley que se arriende o vendan viviendas sociales en los primeros cinco años de otorgadas, es un porcentaje bajo de los habitantes de la población (20 por ciento) el que corresponde a propietarios:

El total de hogares que son propietarios de sus viviendas en el territorio comunal asciende a 35.085 (81,4%) con 5.790 hogares en calidad de arrendatarios (13%) y 2.303 que no se encuentran en ninguna de estas dos categorías (5%). El análisis de la distribución de hogares que se encuentran en la categoría propietarios muestra concentraciones en los sectores Centro (31% del total comunal), El Roble (26%), El Castillo (20%) y Santo Tomás (20%). (I. Municipalidad de La Pintana 2012, 58)

Lo anterior quiere decir que un importante número de una segunda oleada de pobladores de El Castillo podría haber o arrendado u ocupado viviendas desocupadas o habrían optado al subsidio para la compra de vivienda usada, entre otras opciones.

Atributos del derecho a la vivienda vulnerados en El Castillo

En los inicios de la construcción de la población El Castillo se encuentra la violación al derecho a tener una vivienda con una ubicación adecuada. Este sería un atributo fundante, en el cual se basan los otros atributos que han sido vulnerados por distintas políticas públicas (o su ausencia), a lo largo de treinta años.

Ubicación adecuada

De acuerdo con lo señalado en la Carta Internacional de Derechos Humanos, la dimensión relacionada con el lugar de la vivienda se refiere a que forme parte de la trama urbana, es decir, que cuente con equipamiento y servicios urbanos. La desconexión de esta trama fue señalada por José, de El Castillo:

El viaje, para allá, más menos me demoro una hora. Por ejemplo, yo de aquí tomo la micro y se demora 45 minutos en llegar al intermodal del [paradero] 25 de Gran Avenida. Con el mismo boleto. Pero hay veces en que yo tomo la micro aquí, y llego a Santa Rosa y tomo la otra micro allá. Pero hay veces que pasan muy llenas y tengo que tomar otra micro hasta el 25, y del 25 tomar otra micro. Ya en la cuarta micro me cobran el pasaje de nuevo. Hay que saber buscar las opciones de transporte, para tomar tres locomociones, porque en la cuarta locomoción te vuelven a cobrar el



Fotografía de la autora.

boleto. De hecho, tengo un mapa para ver los recorridos y no pasarme del límite de la micro, porque igual son más de treinta mil pesos mensuales en puro pasaje. Entonces, hay que ir viendo la forma de ocupar las tres micros que sirven.⁶

La habitabilidad de la vivienda: las termitas

La habitabilidad de la vivienda es uno de los siete elementos que componen el derecho humano a una vivienda adecuada. En este sentido, la Carta Internacional de Derechos Humanos señala que “la vivienda no es adecuada si no garantiza seguridad física o no proporciona espacio suficiente, así como protección contra el frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otros riesgos para la salud y peligros estructurales” (Naciones Unidas, *El derecho a una vivienda adecuada*, 4).

La población El Castillo es un caso de incumplimiento de este componente del derecho a la vivienda adecuada: desde los años ochenta se ha visto invadida por una plaga de termitas subterráneas.⁷ Como consecuencia,

⁶ Entrevistas realizadas en El Castillo, julio 2013.

⁷ Las termitas necesitan condiciones medioambientales precisas para vivir, tales como un rango de temperatura (entre -4 y 27°C) y un porcentaje de humedad (entre 6 y 37 por ciento), el que obtienen del suelo y no de la madera: “Las variables que más influyen en la distribución, densidad poblacional y actividad estacional son la humedad (relacionada con el



Fotografía de la autora.

en la actualidad un porcentaje significativo de casas de la población está siendo materialmente destruido. Así lo indicó Carolina, de El Castillo:

Ya hace como cuatro años más o menos que está así. Pero de principio no, ni una tabla picada. Estaba impecable, pero después con el tiempo se empezó a ver todo esto (...). Yo, en el baño, en la punta del baño, pusimos unas piedras grandes para que no se caiga. Si no tenemos las piedras, el baño se va a venir abajo. Es la única opción que tuvimos. Después yo hice una pequeña pieza ahí, para ponerme a vender dulces y esas cosas. Por eso no se nota tanto; pero, al sacar eso, a mí se me va a ver todo, que está toda la parte del tablero mala, está todo comido. Si no fuera por las piedras, ya no existiría baño. (Carolina, El Castillo)

La Organización Mundial de la Salud (OMS) no incluye a las termitas subterráneas en el conjunto de plagas urbanas, porque no tendrían algún

nivel de precipitaciones) y la temperatura. La delgada cutícula del cuerpo del insecto lo hace muy sensible a los cambios ambientales, especialmente a la humedad" (Ramírez, Lanfranco 2001, 81). Una colonia de termitas está compuesta de tres tipos: reproductores (primarios y secundarios), soldados y obreros. En una colonia puede haber hasta 60.000 termitas obrero, las cuales son las responsables de los consumos y de asegurar la alimentación del conjunto de la colonia, la que cultivan en el suelo, entre 10 y hasta 40 metros de profundidad. Las termitas subterráneas pueden tener acceso a madera que no esté en contacto con el suelo, por medio de la construcción de túneles, para lo cual utilizan distintos materiales.



Fotografía de la autora.

efecto nocivo en la salud de las personas. Lo cierto es que sí pueden afectar indirectamente su integridad física, puesto que se pueden ver expuestas a sufrir accidentes domésticos en sus viviendas producto de la desaparición física de suelos o muros, entre otros: “Dentro de todo, se atrasó mi nieto en caminar (...). Yo tenía el piso malo y él tenía que gatear. Lo andaba trayendo en el coche y en brazos (...). Cuando mi hija se hizo tira el pie con una tabla, con el clavo, yo la llevé al hospital” (Verónica, El Castillo)

Si bien existen diferentes tipos de termitas en Chile, de acuerdo con lo señalado en El Castillo, las que provocan daños en las viviendas de la población serían las subterráneas o canadienses, que “se introducen más para abajo, entonces es más difícil llegar con cualquier insecticida” (José, El Castillo). Como lo indicó Eva, de El Castillo:

Acá nosotros nos llovemos, nos entra el agua. También están las termitas, la filtración en el baño, porque toda esta cuestión está muy mal hecha. Usted pega un clavo y sale para otro lado. Son las termitas sobre todo. Si nosotros caminamos y se hacen hoyos en las tablas.

Las termitas subterráneas o canadienses están presentes en Santiago desde fines de los años ochenta. De acuerdo con el Instituto de Investigaciones Agropecuarias (INIA) del Ministerio de Agricultura, habrían llegado al país desde los Estados Unidos, posiblemente por el puerto de Valparaíso.

Su fuente principal de propagación es humana, por medio del traslado de madera contaminada. Se trata de una plaga que está distribuida en varias regiones del país y en la mayoría de los municipios de Santiago. Las termitas incluso pueden provocar la desaparición física de las viviendas, porque pueden consumir grandes cantidades de la madera y producir enormes daños en ella, pero también en otros materiales en su camino por encontrar madera, su fuente de alimento. Así lo reconocieron en la población, cuando señalaron que parecía que las termitas se comían hasta el plástico.⁸

La acción de las termitas también puede provocar la pérdida de valor de las viviendas. Si bien se sabe que están presentes en casi todo el Gran Santiago, las denuncias en los municipios de mayores ingresos no serían tan frecuentes, porque las personas que ahí viven son más reticentes a reconocer la existencia de colonias:

Son los propios vecinos los que se niegan a dar a conocer el problema, porque sus propiedades se devalúan. No quieren que se sepa que en Vitacura hay termitas sólo por una cosa de imagen y por los perjuicios económicos que eso conlleva. (*El Mostrador*, 21-03-2004)

En el Castillo son dos los tipos de construcciones que presentan mayores daños por la acción de las termitas: i) las unidades de vivienda construidas por medio del Programa de Lotes con Servicios, en los que los pobladores instalaron mediaguas de madera; y ii) las unidades construidas por medio del Programa de Casetas Sanitarias. En estos últimos casos, los pobladores pueden haber anexado piezas de madera a las casetas de material sólido, con la consecuencia de que las termitas han destruido bases, muros y pisos. Como lo indicó Verónica, de El Castillo:

No porque seamos pobres vamos a vivir hundidos y en la mugre. Estábamos muy mal con el piso. Entonces yo compré un cholguán grande y lo puse aquí. Pero no me daba para seguir comprando acá. Entonces, las termitas se empezaron a comer el cholguán. Eran muchas las termitas, si las teníamos como pelotones.

Es reconocido por todos que la eliminación de las termitas es un asunto de difícil ejecución. Esto es algo que tienen claro los pobladores de El Castillo:

Dicen que uno poniendo madera igual se la comen. En un momento nos dijeron que una construcción de material sólido es lo que ataja un poco el asunto. Nosotros, ¿de adónde? Intentamos, pero después del terremoto se cayó todo el lado de allá. (Eva, El Castillo)

8 Si bien son consideradas una plaga que destruye la madera y puede acabar con viviendas, las termitas también cumplen una importante función, porque descomponen materia orgánica.

Hay algunos métodos de prevención; por ejemplo, controlar la humedad en lugares cercanos al suelo, evitar el contacto de la madera con superficies húmedas, no colocar plantas y maceteros al interior de las viviendas, prescindir del almacenamiento de materiales que capten humedad y estar siempre atentos a la aparición de los insectos.

Por su parte, la solución que entrega el Minvu es la postulación al programa Fondo Solidario de Elección de Vivienda modalidad Construcción en Sitio Propio, con un monto de 400 UF.⁹ Para postular al subsidio, las personas afectadas deben organizarse en comités de allegados, con un mínimo de quince personas para obtener la personalidad jurídica del comité. Actualmente, en el Municipio hay cerca de ochenta familias organizadas. El problema es “que la gente no tiene los 260.000 pesos que pide el Serviu para postular a ese proyecto (...). Hay gente para la que 260.000 pesos es mucha plata” (Daysi, de El Castillo). A esto se suma que se trata de una solución lenta:

Esto demora, no es llegar y armarlo, y que después al otro año vamos a tener nuestra casa, no es así. Tratamos de hablar con la gente, pero la gente se impacienta. Yo, personalmente me he dedicado a juntar la gente, a tratar de que estemos unidos, porque es la única manera de que podamos sacar la cosa adelante. (Daysi, de El Castillo)

Disponibilidad de infraestructura

El cumplimiento del derecho humano a una vivienda adecuada incluye la disponibilidad de servicios, facilidades e infraestructura. El Castillo cuenta con acceso a agua potable y electricidad, instalaciones sanitarias y alcantarillado. Sin embargo, algunas de las instalaciones pueden ser de baja calidad o no ser suficientes.

Los principales problemas de la población relacionados con la disponibilidad de infraestructura se refieren a la carencia de espacios verdes. A ello se suma que los pocos espacios comunes son utilizados por grupos de jóvenes que excluyen a otros vecinos, a veces solo por copresencia. Estos hechos —escasez de espacios y usos excluyentes— se repiten en otras poblaciones de la periferia de la ciudad. En el Gran Santiago existe un déficit de metros cuadrados de áreas verdes por habitante, cuyo promedio está cercano a los 4 metros cuadrados, cuando la Organización Mundial de

9 “La modalidad de Construcción en Sitio Propio, como su nombre lo dice, tiene la particularidad que se edifica en el terreno de cada familia. Primero se demuele la propiedad en mal estado, para luego dar paso a la construcción de una casa completamente nueva, donde cada familia debió presentar un ahorro de 10 UF (cerca de \$230.000) para quedar sin ningún tipo de deuda posterior” En Depto. Comunicaciones Municipalidad Villarrica, “Vecinos de Villarrica reciben importante subsidio”, red informativa Villarrica, 11 junio 2014, <http://www.redinformativa.cl/portada/?p=33782>

la Salud (OMS) recomienda 9 metros cuadrados como mínimo. Además, existe una gran diferencia entre los municipios de mayores y menores ingresos de la ciudad; mientras que los primeros pueden contar con entre 6,7 y 18,8 metros cuadrados de áreas verdes por habitante, los segundos cuentan con 0,4 y 2,9 metros cuadrados por habitante (Ministerio del Medio Ambiente 2011, 226).

La población El Castillo tiene un déficit de espacios públicos, como canchas, plazas y áreas verdes. En el municipio de La Pintana, en el cual se ubica El Castillo, solo hay 2,4 metros cuadrados de áreas verdes por habitante, lo cual está muy por debajo de la recomendación de la OMS. Además, se debe considerar que en el total de metros cuadrados de áreas verdes se incluyen espacios residuales, como bordes de esquinas, espacios entre edificios de departamentos, entre otros, todos los cuales pueden estar en muy mal estado. Las áreas verdes de mayor tamaño son el parque Mapuhue (con 6 hectáreas) y el Estadio Municipal (con 5,7 hectáreas), que cuentan con canchas para practicar deportes (Reyes y Figueroa 2010, 100). Sin embargo, son muchos los pobladores que no hacen uso de estos espacios, debido a la presencia de grupos de jóvenes que llevan a cabo prácticas excluyentes, como fumar marihuana o beber alcohol:

Mire, yo no tengo nada contra el traficante, pero las plazas se hicieron para los cabros que consumen y para traficar. Entonces, uno no puede ir a una plaza (...). Al parque tampoco, porque hay puros perros pitbull, y se ponen a fumar marihuana. Ahí, en el parque, es a cualquier hora del día. (Eva, El Castillo)

Uno de los resultados de las políticas de segregación de Santiago ha sido la configuración de municipios con muy buenos equipamientos urbanos (parques, plazas, centros comunitarios, bibliotecas, gimnasios municipales, calles bien cuidadas, entre otros), versus municipios homogéneamente de bajos ingresos, sin o con muy malos equipamientos urbanos (con carencia de áreas verdes, sin centros comunitarios, calles y espacios residuales ocupados como basurales, y así por delante). En estas diferencias se manifiestan las distancias y los problemas sociales producidos a lo largo de treinta años por diversas (desafortunadas) políticas públicas.

Otro de los conflictos relacionados con el incumplimiento de derechos ambientales está relacionado con el manejo de los residuos sólidos en la población. Si ya es un problema que los vecinos y vecinas depositen los residuos en las vías de uso compartido, esto se agrava con los desechos que deja una gran feria libre que rota por la población El Castillo la mayor parte de la semana. Son varias cuerdas de pequeños puestos de venta de frutas y verduras, ropas y otros, que producen grandes cantidades de basura, las que quedan depositada en las calles y veredas.



Fotografía de la autora.

En materia de recolección de desechos, las municipalidades son las que determinan los costos de la recolección de basura y las tarifas, de acuerdo con el Decreto Ley 3063/79. Los costos son divididos entre el número total de usuarios (predios destinados a vivienda privada y comercial que están registrados en el Servicio de Impuestos Internos). Las viviendas que no pagan contribuciones (impuesto territorial), como las viviendas sociales, quedan exentas de pago. En el caso de El Castillo, donde casi el total de las viviendas son sociales, ninguna de ellas paga por el retiro de residuos sólidos. El servicio de recolección de basura en la población es deficiente y crea problemas de higiene y salud.¹⁰ Lo mismo ocurre en los municipios de menores ingresos, que están exentos de contribuciones y derechos de aseo.

Las empresas privadas encargadas de la recolección de la basura son un sector muy desregulado, con graves problemas por el incumplimiento de las normas referidas a las condiciones laborales de los trabajadores (malas condiciones de seguridad, de higiene, de pago de horas extraordinarias, entre otros). Actualmente, una sola empresa controla el 58 por ciento del servicio de recolección de desechos. Las empresas privadas que

10 Junto con las municipalidades, hay cinco instituciones estatales responsables del manejo de los residuos sólidos: el Ministerio de Salud (Minsal), el Gobierno Regional (Gore), la Secretaría Regional Ministerial (Seremi) de Vivienda y Urbanismo, la Secretaría Regional Ministerial (Seremi) de Salud y la Comisión Nacional de Medio Ambiente (Conama).

recogen residuos sólidos son pocas, están relacionadas entre sí y se encuentran cuestionadas por prácticas monopólicas y sospechas de propiciar concursos viciados para la obtención de contratos millonarios (Figueroa, 13-01-2011).

Gastos de viviendas soportables

El Gran Santiago cuenta con una cobertura de agua, luz y servicio sanitario que supera el 96 por ciento. El problema está en que los costos de los servicios son altos y los pagos de las cuentas pueden superar la capacidad de muchos hogares, comprometiendo un porcentaje significativo de los presupuestos familiares.

En el caso de los hogares del primer quintil, la cuenta de agua, combustible y electricidad puede llegar a ser igual al 20 por ciento del ingreso promedio mensual del hogar.

En la población El Castillo hay hogares endeudados, los que en su mayoría corresponden a hogares monoparentales con jefatura femenina, los de menores ingresos.

Las personas que no pueden pagar las cuentas de servicios pueden optar a los subsidios al consumo. En el caso del agua, el subsidio se fija en función del puntaje en la Ficha Social —o Ficha de Protección Social—, que elabora el Ministerio de Desarrollo Social para medir y registrar el grado de vulnerabilidad social de las familias. Si una persona logra obtener el subsidio al consumo de agua, el Estado le paga directamente a la compañía privada que provee el servicio. El monto de dinero del subsidio se descuenta de la cantidad que debiera pagar la persona. De acuerdo con la información del sitio web de la Superintendencia de Servicios Sanitarios, el subsidio al agua potable se aplica a los primeros quince metros cúbicos de consumo, en porcentajes que van desde el 25 al 85 por ciento del costo; el subsidio se aplica al cargo fijo y a los cargos variables, y dura tres años, los cuales son renovables por igual cantidad de tiempo, pero no de manera automática.

En el caso del servicio de electricidad, las empresas dan la posibilidad de repactar las deudas. Como lo señaló Carolina, de El Castillo:

Yo, por ejemplo, aquí estoy endeudada en la luz. En el agua no, ahí estoy al día, pero con la luz no estoy al día. Es que hubo un tiempo en que hubo un problema en que las boletas no llegaban, y bueno, yo sé que también es responsabilidad de uno porque nunca se hizo cargo del tema. Entonces, yo nunca fui a ver las boletas, hasta que la luz me subió y me subió.

Uno de los requisitos para pedir la repactación es pagar un porcentaje de la deuda total, la que puede aumentar considerablemente en los meses que se contemplan en el nuevo acuerdo, porque las empresas cobran por

el corte y la reposición del servicio en los hogares. Tan solo el dinero que se necesita para pagar la reposición del servicio puede comprometer uno o más de los ingresos mensuales: “Hace poco tuvimos que hacer una re-pactación, un convenio, porque debíamos 400.000 pesos. La luz acá es muy cara” (Eva, de El Castillo).

Comentarios finales: Agravamiento de los conflictos: hogares mono-parentales con jefatura femenina

En la población El Castillo, el incumplimiento del derecho a la vivienda adecuada se ve agravado —como está dicho— en el caso de los hogares monoparentales con jefatura femenina. El porcentaje de este tipo de hogares en el municipio de La Pintana es inferior al promedio de la Región Metropolitana; sin embargo, en La Pintana existe una mayor relación entre pobreza e indigencia y hogares monoparentales con jefatura femenina. Esta situación se repite en otros municipios de la zona sur de la ciudad.

En La Pintana, de acuerdo con datos del Observatorio Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (s/f), en el año 2002, un 21,8 por ciento de los hogares correspondía a hogares de jefatura femenina. De estos, un 6,3 por ciento comprendía hogares de jefatura femenina con vivienda propia en proceso de pago; y un 11,49 por ciento, a hogares de jefatura femenina y vivienda en propiedad. En las entrevistas realizadas en El Castillo se recogió información acerca de hogares monoparentales, con jefatura femenina, que eran propietarios de las viviendas, con la deuda cancelada. Se trataría, entonces, de hogares que forman parte del 11,49 por ciento con vivienda propia, en los cuales los ingresos no alcanzan para la reproducción social, faltan recursos para la resolución de problemas y se manifiesta una recarga de tareas y responsabilidades en las mujeres.

Uno de los casos más claros en que el incumplimiento del derecho a la vivienda adecuada se incrementa en los hogares monoparentales con jefatura femenina, es el de las casas afectadas por la plaga de termitas. Allí el problema de las termitas —presente también en otras viviendas— se acrecienta, porque las mujeres pueden no contar con los recursos necesarios para implementar alguna acción, sea que se trate de recursos monetarios o de saberes propios de oficios tradicionalmente masculinos. Además, las tareas de mantención o reparación de las viviendas, que sí suelen asumir, son solo una más de la gran cantidad de otras labores de las cuales se hacen cargo:¹¹

11 A partir de los años ochenta, las familias (y en especial las mujeres) aparecieron como las encargadas de la economía doméstica, con el deber de solucionar problemas como enfermedades, el cuidado de los mayores, de los niños, la alimentación o adicciones, como el alcoholismo (Lechner 2002). Esto, como ya se señaló, debido al retroceso de las redes primarias en la resolución de necesidades.

Sí, nosotros trabajamos en la feria. Mi hijo me ayuda, pero no es algo que yo le diga “es que tú lo tienes que hacer...”. No. Los estudios son de él; su prioridad son los estudios. Entonces, tampoco les puedo pedir todo eso, porque yo no quiero que trabajen en lo mismo que yo. (Eva, de El Castillo)

Esta situación se repite en el caso de gastos que superan las posibilidades de pago de las familias: los elevados montos de las deudas pueden llegar a comprometer varios ingresos, involucrando a más de una generación (la abuela o abuelo, la madre, el padre y los hijos e hijas).

Es así que, en la población El Castillo —como en otros lugares—, la reivindicación del derecho a la vivienda adecuada se relaciona con un conjunto importante de derechos de las mujeres (políticos, sociales, económicos y culturales), porque cuando estos son vulnerados, también lo es (y significativamente) su derecho a la vivienda adecuada.¹² El cumplimiento de los derechos de las mujeres se relaciona con el derecho a no ser discriminado, no como minoría, sino como mayoría que ha sido invisibilizada. Por lo mismo, su efectividad “no es progresiva, sino que entraña obligaciones de aplicación inmediata” (Naciones Unidas 2012, 18).¹³

La aplicación del principio de efectividad para revertir la vulneración de derechos en El Castillo involucraría acciones para impedir que los gastos de mantención de la vivienda afectaran o pusieran en riesgo la resolución de otras necesidades, como alimentación, agua, salud, entre otros. Asimismo, si el Estado asegura el derecho humano a una vivienda adecuada a los grupos de menores ingresos, debe poner especial atención a las condiciones económicas de las mujeres.

La indivisibilidad de los derechos humanos implica otras obligaciones que el Estado debe cumplir y asegurar:

- En función de los derechos de las mujeres, debe reconocer las especificidades del derecho humano a una vivienda adecuada de los hogares

12 Véase Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*, Adoptada y abierta a la firma y ratificación, o adhesión, por la Asamblea General en su resolución 34/180, de 18 de diciembre de 1979; entrada en vigor: 3 de septiembre de 1981, de conformidad con el artículo 27 (1), en http://www.unicef.org/panama/spanish/Mujeres-Co_web.pdf

13 “El principio de inmediatez se basa en el entendimiento de que permitir que la discriminación quede impune durante el tiempo que sea vulnera las normas de derechos humanos y el principio de dignidad, y que es necesario que pueda accederse a recursos efectivos de manera inmediata. Los Estados tienen la obligación inmediata de abstenerse de las prácticas discriminatorias y de revocar la legislación discriminatoria. Además, tienen la obligación inmediata de adoptar medidas para poner fin a las prácticas discriminatorias, tanto en la esfera pública como en la privada. Algunas de ellas pueden ser medidas especiales de carácter temporal, pero también debe haber otras permanentes, sensibles a las necesidades y obstáculos específicos que encuentran las mujeres para el disfrute de cada uno de los derechos humanos” (Naciones Unidas 2012, 18).

monoparentales con jefatura femenina, relacionadas estas a la obtención de trabajos remunerados y de los de infraestructura y servicios (agua, luz, salud, educación).

- Debe proteger a las mujeres contra las alzas de alquiler, pagos de repacitaciones y otros.
- Debe considerar como grupo prioritario a las mujeres solteras, a las que deciden vivir solas, a las de edad avanzada, a las víctimas de violencia y/o a las desplazadas, para la resolución del derecho a la vivienda adecuada.
- El Estado debe incluir las especificidades de las mujeres en los planes de vivienda y urbanismo, incorporando sus necesidades en los instrumentos de medición (indicadores) y consulta (encuestas).

El Estado también tiene obligaciones en el diseño de las unidades de vivienda, el que debe incluir una perspectiva de género que asegure los derechos de las mujeres y evite su vulneración. Lo anterior se relaciona, por ejemplo, con el tamaño de las habitaciones, a fin de evitar el hacinamiento y la violencia doméstica; pero, también, con la distribución de las habitaciones, a fin de evitar el confinamiento de los espacios en que se realizan actividades asociadas al espacio doméstico y a la economía del cuidado.

Con respecto a los lugares en que se emplazan las viviendas sociales, el Estado debe asegurar que sean espacios urbanizados (con servicios urbanos), bien conectados con la trama de la ciudad, a fin de permitir que las mujeres de menores ingresos y aquellas que son jefas de hogar puedan acceder a empleos y espacios comunes en los que no sean víctimas de ningún tipo de violencia. Solo así se puede comprender que el derecho a la vivienda adecuada no está alienado y sí tiene relación con los derechos políticos, económicos, sociales y culturales de las mujeres.

Referencias bibliográficas

- Castel, Robert. 2004. *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?* Buenos Aires: Manantial.
- El Mostrador* (21–03–2004). “Termitas: el secreto mejor guardado de Vitacura y Las Condes”, <http://bit.ly/1rtNgfQ>.
- Hechos Urbanos* (1987, octubre). “Historia de poblaciones”, vol. 68. Santiago de Chile: Centro de Documentación SUR, <http://www.sitiosur.cl/r.php?id=204>
- I. Municipalidad de La Pintana. 2012. *Plan de Desarrollo Comunal. Pladeco 2012–2016* [En línea], <http://bit.ly/13AAyRW> [03–06–2013].
- I. Municipalidad de Santiago. 1985. *Memoria Programa de Erradicaciones de Campamentos. Años 1983–1985*. Santiago: I. Municipalidad de Santiago, Área Social, Departamento Desarrollo Social.

- Instituto Nacional de Estadísticas (INE), Chile. 2002. XVII Censo Nacional de Población y VI de Vivienda, realizado en abril de 2002. Santiago: INE.
- Instituto Nacional de Estadísticas (INE), Chile. 2007. VI Encuesta de Presupuestos Familiares del INE (2006–2007). Santiago: INE.
- Lechner, Norbert. 2002. “Nuestros miedos”. En N. Lechner, *Las sombras del mañana. La dimensión subjetiva de la política*, 43–60. Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Minvu), Chile. 2002. *Satisfacción residencial en la vivienda básica Serviu: la perspectiva del capital social*. Santiago: Minvu, <http://bit.ly/PXHx5Z> [02–05–2014].
- Ministerio del Interior, Chile. 1996. Decreto Ley 3063/79, sobre rentas municipales, <http://bcn.cl/1jwr2>.
- Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos del Consejo Económico y Social. 2001. Informe del relator especial sobre la vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, M. Kothari, presentado de conformidad con la resolución 2000/9 el 21 de enero de 2001 (E/CN.4/2001/51), <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G01/105/90/PDF/G0110590.pdf?OpenElement>
- Naciones Unidas, Hábitat, Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. 2010. *El derecho a una vivienda adecuada*. Folleto informativo n.º 21 (Rev. 1), [En línea] www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_sp.pdf
- Naciones Unidas, Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. 2012. *La mujer y el derecho a una vivienda adecuada* (HR.PUB.11.2). Nueva York y Ginebra: Naciones Unidas, http://www.ohchr.org/Documents/Publications/HR.PUB.11.2_sp.pdf
- Observatorio Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo. s/f. *Indicadores urbanos*, <http://bit.ly/1jIj54Z>
- Programa de Recuperación de Barrios, Seremi Metropolitana de Vivienda y Urbanismo, I. Municipalidad de La Pintana. 2010. *Santiago Nueva Extremadura. Historias de una población*. Santiago: Programa de Recuperación de Barrios, <http://bit.ly/1HVgYC6>
- Ramírez, Juan Carlos y Dolly Lanfranco. 2001. “Descripción de la biología, daño y control de las termitas: especies existentes en Chile”. *Bosque* (Valdivia) 22 (2): 77–84, <http://bit.ly/1fF4abD>
- Reyes Packe, Sonia e Isabel Margarita Figueroa Aldunce. 2010. “Distribución, superficie y accesibilidad de las áreas verdes en Santiago de Chile”. *EURE* 36 (109): 89–110, <http://bit.ly/1miEHYx>
- Rodríguez, Alfredo y Ana María Icaza. 1993. “Procesos de expulsión de habitantes de bajos ingresos del centro de Santiago, 1981–1990”. *Proposiciones* (22): 138–172.
- Superintendencia de Servicios Sanitarios (SISS). s/f. *Subsidio al pago de consumo de agua potable y servicio de alcantarillado*, <http://bit.ly/1fCc1Xx>
- Trivelli, Pablo. 2009. “Sobre la evaluación de la política urbana y la política de suelo en el Gran Santiago en el periodo 1978–2008”. En *Santiago, una ciudad neoliberal*, editado por Alfredo Rodríguez y Paula Rodríguez, 207–227. Quito: Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos (OLACCHI).



Fotografía Paula Rodríguez Matta



Fotografía Alejandra Sandoval

Lo Valledor Norte: Población Corvi años sesenta

Alejandra Sandoval

SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación

A fines de los años cincuenta, para responder a las tomas de terreno que se iniciaban en Santiago, la Corporación de la Vivienda (Corvi) impulsó tres grandes proyectos habitacionales: las poblaciones San Gregorio, Cardenal José María Caro, y Lo Valledor Norte y Lo Valledor Sur. Según señala Raposo (1999, 47):

En la década de los 50, más específicamente, a partir de la creación de la Corporación de la Vivienda (Corvi), el año 1952, se consolida en Chile una práctica técnica situada al interior del accionar del Estado, que incluye como uno de sus aspectos centrales, la actividad de proyectación arquitectónico-urbanística de medios residenciales de vivienda social destinada a distintos grupos objetivo de la acción pública (...). No se trató, sin embargo, de la provisión de soluciones habitacionales de estándares homogéneos para todos, sino de soluciones diferenciadas para los distintos estratos sociales, entrañando con ello una virtual legitimación de las diferencias sociales.

En general, los conjuntos Corvi tuvieron la virtud de generar un tipo de loteo base, de dimensiones prediales suficientes para propiciar el desarrollo progresivo de las viviendas sin agotar su disponibilidad de patio y antejardín. Muchos de tales conjuntos, sin embargo, han sido estigmatizados desde su origen, y ello tanto por haber sido construidos en los extramuros de la ciudad de entonces, como por estar conformados por las familias más pobres de la ciudad. De estas, muchas habitaban anteriormente en poblaciones "callampa", a la orilla del Zanjón de la Aguada y en las más precarias condiciones.

Hoy día, además de encontrarse en comunas de escasos recursos, estas poblaciones presentan déficits en infraestructura urbana, equipamiento y servicios. A ello se suma el deterioro de las viviendas y de las condiciones de vida de los propietarios originales, sobre todo considerando que en la



Fotografía de la autora.

actualidad se trata de adultos mayores que carecen de medios para el adecuado mantenimiento y reparación de sus hogares.

El conjunto Lo Valledor Norte

La población Lo Valledor Norte se formó de la asignación de sitios a cerca de 1.200 familias en el año 1958. La Corvi adquirió los terrenos del fundo Lo Valledor, ubicados entre la línea del tren y avenida General Velásquez, y dispuso sitios (en general de 8 por 22 metros), que fueron ocupados por familias que esperaban por una solución. Tenían ahorro para la vivienda, algunas estaban organizadas en comités y otras no pertenecían a organización alguna.

En septiembre de 1958 fueron obligadas a tomar posesión de los terrenos, a riesgo de perder el beneficio. Se trataba de predios agrícolas, sin urbanización y carentes de todo equipamiento y servicios. En tales condiciones, las familias se instalaron con carpas y ranchos, y por su cuenta fueron resolviendo las necesidades básicas, en un comienzo de manera provisoria. Para el suministro de agua había pilones cada tres cuadras y un solo grifo. Sacaban electricidad colgándose de la electrificación ferroviaria.¹

1 Sobre orígenes de Lo Valledor Norte, véase Silva Salinas (2010).

Más adelante, bajo el gobierno de Jorge Alessandri (1958–1964), el Estado proveyó obras de iluminación y alcantarillado, reemplazando la letrina por la caseta sanitaria (1963). La construcción de las casas definitivas se realizó en 1965. En Lo Valledor Sur, el Estado entregó materiales y planos para autoconstrucción; sin embargo, considerando que los resultados no fueron satisfactorios, en Lo Valledor Norte se optó por la contratación de dos empresas constructoras. Finalmente, quedó conformada por 1.280 viviendas. Estas constaban en un principio de dos dormitorios, living-comedor, cocina y baño. Hoy la condición de las viviendas es disímil, según hayan sido las ampliaciones y mejoramientos que han ido realizando sus dueños a través del tiempo.

Además de esas intervenciones individuales, en los últimos años Lo Valledor Norte ha sido objeto de acciones de mejoramiento a través del Programa Quiero Mi Barrio (Recuperación de Barrios, Ministerio de Vivienda y Urbanismo), por sus particulares condiciones de deterioro y vulnerabilidad.

Situación respecto al derecho a la vivienda

Actualmente, la población Lo Valledor Norte se caracteriza por tener una población homogénea, de ingresos bajos y baja calificación. Destaca su población de adultos mayores, que corresponde a los primeros habitantes y propietarios de las viviendas, más dos nuevas generaciones de hijos y nietos que han permanecido en el lugar. No presenta problemas evidentes en relación con la calidad y adecuación de los espacios de las viviendas, salvo casos puntuales relativos a los usos y mejoramientos particulares que los habitantes han realizado.

La calidad de las casas... son buenas comparadas con las que hacen ahora. Ahora hacen una cajita de fósforos. Son lindas, a simple vista, pero muy chicas... (Dirigenta Lo Valledor Norte)

No obstante, se observan problemas relacionados con otros aspectos. Entre ellos:

- Ubicación segregada dentro de la comuna producto del cruce de la línea de ferrocarril, que deja a la población en situación de “patio trasero”, a lo que se suman problemas de conectividad con el resto de la ciudad, por insuficiencia de recorridos y pocas alternativas de locomoción colectiva.
- Amenaza del reciente proyecto anunciado por EFE (Empresa de los Ferrocarriles del Estado), Rancagua Express, consistente en la ampliación, en cuatro líneas, del actual trazado del ferrocarril entre Santiago y Rancagua y su confinación con muros de seis metros de altura continuos desde la estación Central hasta San Bernardo, lo cual intensifica-

ría la segregación comunal y urbana de Lo Valledor Norte, además de aumentar los problemas de contaminación visual, acústica y riesgo de accidentes para los habitantes del sector.²

- Obsolescencia de terminaciones de las viviendas; cubiertas y pavimentos que contienen asbesto cemento; riesgo de infección de termitas en estructuras de madera de techumbres y terminaciones. Además, hay gran cantidad de ampliaciones no regularizadas, producto de procesos de autoconstrucción y que requieren mejoramiento.
- Población ubicada en comuna con déficit de infraestructura, equipamiento y servicios; comuna de bajos recursos y también bajos ingresos municipales, que resulta en déficit de mantención y calidad de espacios e infraestructura de uso comunitario, y mala calidad de servicios, educación y prestación en salud.

Respecto de ubicación adecuada: aislamiento discriminatorio de la población

Con respecto a la ubicación adecuada, a pesar de su cercanía al centro de Santiago, la población se encuentra en un relativo aislamiento respecto de la comuna de Pedro Aguirre Cerda, a la cual pertenece, y del resto de la ciudad.

Para las personas entrevistadas, el problema de conectividad que presenta el sector se relaciona con la discontinuidad de flujos y trama con el resto de la comuna, debido a la interrupción que producen dos ejes intercomunales —la línea del ferrocarril por el oriente, y la avenida Departamental por el norte—, a los que se agrega la cercanía de la autopista General Velásquez por el poniente. Tal situación se ha visto agravada por la instalación del sistema de transporte público Transantiago, que ha significado la disminución a un tercio de la cantidad de recorridos de microbuses que antes conectaban Lo Valledor Norte directamente con el centro de la ciudad.

Toda la gente aquí del CVD [Consejo Vecinal de Desarrollo] que participamos pensamos que es verdad que este es el patio trasero [de la comuna], porque aquí llega como lo último. Hay que pelear para conseguir algo, y para allá no. Por eso decimos que es el patio trasero... (Dirigenta Lo Valledor Norte)

2 Descripción del proyecto en Servicio de Evaluación Ambiental, Chile (Dirección Ejecutiva). 2013. "Califica Ambientalmente el proyecto 'Mejoramiento integral de la infraestructura ferroviaria. Tramo: Santiago – Rancagua'". Resolución Exenta 0373/2013. Santiago, 25 de abril de 2013, <http://bit.ly/1kFnGIL>. Sobre reacciones al proyecto Rancagua Express, véase ONG FIMA, "Archivo de la etiqueta: EFE", <http://www.fima.cl/tag/efe/>



Fotografía de la autora.

Una de las principales amenazas en materia del aislamiento de la población proviene del proyecto EFE Rancagua Express, que cruza un área semirrural confinando las vías del ferrocarril de manera continua por 14 kilómetros de largo y haciendo pasos bajo nivel para peatones y automóviles, amurallando y bloqueando los conjuntos habitacionales en sus márgenes, sin tomar en cuenta que se trata de un área densamente poblada.³

Van a hacer un paso bajo nivel [de la línea férrea], todos los pasos bajo nivel que hay aquí en este sector se inundan (...) y si no estuvieran esos pasos, no se puede pasar. Los malvados hacen lo que quieren aquí; ellos quieren hacer un paso bajo nivel y nosotros tenemos la certeza de que se va a inundar, como se inunda el de aquí de Departamental, como lo hace el del Callejón Lo Ovalle. Le han hecho miles de arreglos, han cambiado todo y se sigue inundando. Para nosotros va a ser algo terrible. Y las pasarelas en la noche nadie las ocupa. En la pasarela en las noches se ponen gallos, se ponían a tomar ahí y al que pasaba... (Entrevistado Lo Valledor Norte)

Se evidencia en este proyecto un caso claro de discriminación, en el sentido de que las decisiones de inversión para un sector de la ciudad y otro difieren en relación con el contexto socioeconómico. Para Lo Valledor Norte se insiste en un proyecto en superficie, ofreciendo soluciones como

3 Al respecto, conviene revisar el video "Nuevos trenes urbanos Xpresso Nos y Xpresso Rancagua", de EFE, en <https://www.youtube.com/watch?v=ncng3RvXVak>

pasarelas y pasos bajo nivel que deterioran la calidad del entorno, la calidad de vida y la seguridad de los vecinos, cosas que no ocurren con las soluciones subterráneas pensadas para comunas de mayores recursos de la ciudad.

Yo estaba pensando... había propuesto la idea de que si el metro va por arriba, por qué también no se podría hacer eso [con el tren] desde la Alameda hasta San Bernardo, ¿no es cierto? Pero ellos no quieren invertir. (...) Son autorizados y hacen un desastre terrible. (...) Cuando se haga esta cuestión aquí, va a quedar la embarrada, porque en la línea del tren van a dejar la escoba... (Entrevistado Lo Valledor Norte)

Tenencia segura, servicios, habitabilidad

En relación con la tenencia, el territorio destaca por la estabilidad en la estructura de la propiedad y la presencia de sus dueños originales. Se estima que del total de viviendas, cerca del 80 por ciento son habitadas por sus propietarios, 10 por ciento por arrendatarios y 10 por ciento son cedidas. En su mayoría siguen siendo sus dueños originales o la primera generación de hijos quienes aún tienen la propiedad.

Casi la mayoría son los dueños, aunque muchos dueños ya no están, porque imagínese, 53 años, cuando llegaron ya tenían su cierta edad. Entonces ellos ahora son abuelitos o muchos están ya fallecidos, entonces están los hijos en esas casas (...), todos con sus títulos, sus escrituras, sí. (Dirigenta Lo Valledor Norte)

Por otra parte, no existen problemas manifiestos en cuanto a dotación y calidad de servicios de agua potable, red de alcantarillado, red eléctrica y eliminación de basura domiciliaria. Los déficits se encuentran más bien en el espacio público en lo relativo a iluminación, presencia de basura en las calles, y falta de aseo y mantención de espacios públicos.

Funcionan bien, grandes problemas no hay por acá con el agua (...). Hay un problema aquí con la luz, la luz de los postes, no de las casas, que se corta... Hace poco pasó, se cortó todo. Llamaron, llamaron llamaron, se cansaron de llamar, como una semana, dos semanas sin luz en los postes; mucho, mucho tiempo. Se dio ahí y después se cortó en toda la avenida Maipú y pasó lo mismo (...). Y acá es oscuro en la noche, sin luz, oscurísimo... (Dirigenta Lo Valledor Norte)

En general, hay satisfacción con la habitabilidad. En el estudio diagnóstico del Programa Quiero Mi Barrio, del año 2008,⁴ se señala que “tanto el

4 I. Municipalidad de Pedro Aguirre Cerda, “Estudio Diagnóstico Programa Quiero Mi

diseño del tamaño predial, como de la vivienda en sí misma, resultan ser una buena pieza de arquitectura tanto en su calidad, como en las posibilidades de su uso flexible en el tiempo, como para mantenerse vigentes y otorgar condiciones de habitabilidad dignas a sus moradores”. Ello se confirma por el alto nivel de satisfacción de los habitantes en relación con las características de habitabilidad de las casas: espacio suficiente, aislamiento, ventilación, seguridad estructural y respuesta a los terremotos. La mayoría de las viviendas cuenta con superficies ampliadas en el primer piso, y no se registran altos índices de hacinamiento. En todos los aspectos evaluados hay satisfacción: tamaño, número de recintos y su distribución, calidad de construcción, iluminación natural, ventilación, aislamiento acústico y térmico.

Yo tenía patio atrás antes y ahora no tengo; tengo todo edificado, cerrado, todo, todo. Así que hay muchas casas que tienen sitio atrás y yo no tengo; tengo este pedazo de sitio nomás (...). Después ya con sacrificio fuimos haciendo las piezas, las casas aquí. (Adulta mayor, Lo Valledor Norte)

Mucha gente ha sacado esos baños, ha hecho otros baños para afuera más grandes (...). El espacio del living-comedor está bueno. Claro que cuando es más numerosa la familia, creo que ahí es cuando la gente se pone a modificar la casa, sacar los paneles, deja puro living-comedor, arma unas piezas más atrás... un sinfín [de cosas]. Pero estas casas son buenas en estos años, y son firmes. Han pasado todos los terremotos y nada... (Dirigenta Lo Valledor Norte)

Además, muchas familias han ido accediendo a Subsidios de Mejoramiento de la Vivienda y han podido realizar mejoras, como cambios de techo, de piso, instalación de cerámicas, remodelación de cocina y baño, cambio de ventanas, entre otros.

Mejoramiento de vivienda, es lo mejor (...) se cambia el piso, se pone cerámica. La gente que quiere, se le cambia todo al baño, piso, muro de cerámica, artefactos del baño, llaves, se pinta el cielo, se hace todo... (Dirigenta Lo Valledor Norte)

El año pasado, ese fue el que me arreglaron al cocina, le pusieron cielo a la cocina (...) Ya estaba picada la baldosa, estaba carcomida, estaba feo (...). Cuando vino el proyecto que era para ayuda, yo me inscribí; me inscribí y eso era lo más necesario que teníamos: el piso y el cielo del baño. (Adulta mayor, Lo Valledor Norte)

Sin embargo, estarían limitadas aún las posibilidades de subsidio para ampliaciones, las cuales en general han sido realizadas por los propios habitantes de manera no regularizada.

La ampliación también se puede hacer, pero es más engorroso, piden más papeles, [hay que pedir] permiso de edificación en el Municipio, por ende es más tiempo también. Hay que pagar otros papeles, que tienen un costo. A veces la gente no tiene dinero. Por eso [no ha hecho ampliaciones] la gente, no es que no haya postulado. (Dirigenta Lo Valledor Norte)

Al respecto, un problema detectado recientemente y que puede afectar a las viviendas del sector, tiene relación con la definición de un nuevo valor máximo de tasación de la vivienda para poder acceder al beneficio de los programas de mejoramiento de la vivienda. En el caso de Lo Valledor Norte, la mayoría de las viviendas quedaría fuera de acceso a subsidio por su valor de tasación superior al máximo indicado, condición que se aplica sin discriminar en cuanto a las necesidades reales de las familias y sujetos residentes.⁵

Contaminación

En cuanto a las condiciones medioambientales, la contaminación en áreas cercanas a las viviendas y el barrio se da principalmente por la existencia de microbasurales en sitios eriazos y la presencia de perros vagos.

En esa esquina todos los días tiraban basura, sillones, colchones, basura, perros muertos (...). Cuento corto, los niños empezaron a poner asientitos, poner unas palmeras, para evitar que tiraran basura, pero ahora están tirando aquí a la vuelta, en la cancha. (Dirigenta Lo Valledor Norte)

Por otra parte, el eje del recorrido del tren y el anunciado proyecto Rancagua Express ya mencionados sí implicarían un incremento grave de contaminación visual y acústica, además del riesgo de accidentabilidad.

Situaciones de vulnerabilidad: mujeres y tercera edad

La organización de la demanda para la obtención de Subsidios de Mejoramiento —necesidad recurrente en la población de Lo Valledor Norte— requiere de la participación y compromiso de personas concretas que brindan su trabajo y tiempo para beneficio de la comunidad. Generalmen-

5 Por ejemplo, según el Título II del Programa de Protección del Patrimonio Familiar, este subsidio permite reparar o mejorar viviendas sociales o viviendas cuya tasación no supere las 650 UF, pertenecientes a familias que cuentan como máximo con 13.484 puntos en su Ficha de Protección Social (http://www.minvu.cl/opensite_det_20110425113800.aspx).

te quienes asumen este trabajo son mujeres, y se observa aquí —como en otras poblaciones de este tipo— que el trabajo comunitario suma una carga adicional a las mujeres, que muchas veces tienen también un trabajo remunerado, asumen trabajo doméstico, la crianza y cuidado de hijos, nietos, adultos mayores o personas con discapacidad.

Aparte de eso, yo tengo una hermana y es enferma mental (...). Entonces también tengo que verla a ella, o sea tengo “todas estas cosas” que hacer. Desde que me levanto hasta que me acuesto ando de allá para acá; si no es una cosa es otra, hasta que me acuesto a las tres de la mañana, porque a las tres me acuesto y después me tengo que estar levantando a las siete. Duermo súper poco, la nada misma. (Dirigenta Lo Valledor Norte)

Por otro lado, en la población existe un segmento importante de personas de la tercera edad. Las principales dificultades para este grupo, al igual que para los discapacitados, tienen que ver con la mala condición de las calles y veredas en algunos sectores, el déficit de iluminación, la falta de alternativas de movilización para trasladarse a otros lugares de la ciudad, y la mala calidad del servicio de salud cercano.

En el Policlínico nomás tenemos problemas (...). No puedo salir, porque no puedo andar sola. (...) Uno tiene que pagarle a un gallo para sacar la hora. Entonces él se va a las cinco de la mañana, para hacer cola, para sacar los números. A veces dan hasta diez números nomás, y uno tiene que pagarle tres lucas, cinco lucas... Así que ahí el policlínico no sirve para nada, no saca de ni un apuro, y yo hacen como dos años que no voy ahí, prefiero pagar y salir. Pero —como le digo— al centro no puedo ir, porque no tengo con quién salir. Hace como cuatro meses me caí, me caí allá afuera (...). En micro no puedo andar tampoco, porque me pegué en esta pierna, me pegué aquí y me quedó delicado. Aquí las veredas las arreglaron (...), aunque hay algunas que están re malas. (Adulta mayor, Lo Valledor Norte)

Para las personas mayores y discapacitadas también representa una amenaza el proyecto EFE Rancagua Express, puesto que la pasarela en altura que contempla su diseño actual las dejaría aún más aisladas y con dificultades de movilidad.

Y ahora con esta cuestión del tren, como le digo, imagínese si hacen pasarela, ¡cuándo va a subir una pasarela uno! Las viejitas —aquí hay hartas—, dicen “no, nos vamos a morir y no vamos a ver nunca esto”. (Adulta mayor, Lo Valledor Norte)

Referencias bibliográficas

- Raposo, Alfonso. 1999. "La vivienda social de la Corvi. Un otro patrimonio", *Boletín INVI* 14, 37 (agosto): 41-73, <http://www.revistas.uchile.cl/index.php/INVI/article/download/8611/8413>
- Rodríguez, Alfredo. 2014. "Desarrollo urbano desigual". *La Voz de La Chimba*, 28 (Invierno), p. 12.
- Servicio de Evaluación Ambiental, Chile. 2013. "Califica Ambientalmente el proyecto 'Mejoramiento integral de la infraestructura ferroviaria. Tramo: Santiago-Rancagua'". Resolución Exenta 0373/2013. Santiago, 25 de abril de 2013, <http://bit.ly/1kFnGII>
- Silva Salinas, Camila. 2010. "La alegría de tener algo". *Historia del Barrio Lo Valledor Norte, Sector C. Programa Quiero Mi Barrio* [Blog], <http://laalegriadeteneralgo.blogspot.com>. Versión PDF en <http://bit.ly/1MstfV5>. Acceso 24 julio 2015.



Fotografía Alfredo Rodríguez



Fotografía Alejandra Sandoval

Villa Nueva California: blocks de fines de los noventa

Alejandra Sandoval

SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación

Este caso muestra que, en los programas de viviendas sociales en Chile, la vivienda y los conjuntos habitacionales han sido concebidos como un objeto final y no como un proceso. No se considera que las familias se trasladan cuando su situación, sus necesidades o sus deseos se modifican con el tiempo. Las políticas de vivienda, en el caso de Villa Nueva California, son atemporales, pero la gente está constantemente moviéndose en la ciudad, enfrentando nuevas necesidades, encontrando otras soluciones, allegándose, arrendando en diferentes lugares, consiguiendo subsidios, comprando, vendiendo, cambiando.

Antecedentes y contexto

El conjunto Villa Nueva California, ubicado en la comuna de Cerro Navia, fue construido en el marco del Programa Chile Barrio, a partir de un proceso de erradicación de campamentos de la misma comuna que se extendió desde 1997 hasta la entrega de las viviendas el año 2001.

El Programa Chile Barrio, que buscaba erradicar los campamentos del país, aparece como innovador en el contexto de las políticas de vivienda de la época, ya que —en una visión más integral que la de programas anteriores— incorporaba la noción de *barrio*, en un esfuerzo por trascender la mirada exclusivamente “viviendista” que había caracterizado la política habitacional chilena. En su modelo de gestión, además, proponía una intervención multiactoral, cuya meta era contribuir a la superación de las condiciones de pobreza y exclusión de los habitantes de campamentos.

En la comuna de Cerro Navia, el programa estuvo orientado a ofrecer soluciones de vivienda para los campamentos allí existentes, y ello sin sacar de la comuna a las familias de esos asentamientos. Con ello buscaba evitar la agudización de la segregación y desarraigo que regularmente han generado las intervenciones de la política de vivienda en Chile, en que los

Figura 1. Villa Nueva California, comuna de Cerro Navia, y su entorno



Fuente: Google Earth, Image © 2015 DigitalGlobe.

beneficiarios de programas habitacionales suelen ser erradicados de sus comunas de origen a otras preseleccionadas por los programas mismos. En este sentido, el proceso tuvo algunas características particulares, que lo destacaron respecto de lo que habitualmente eran los procesos de erradicación de campamentos.

En primer lugar, fue innovador el proceso multiactoral mediante el cual se desarrolló, con intervención del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Minvu), de la Municipalidad de Cerro Navia, de algunas ONG y de los beneficiarios. También fue ejemplar respecto al compromiso municipal, que permitió reubicar a las familias destinatarias de las viviendas sociales dentro de la misma comuna. Por otro lado, destaca la articulación de los beneficiarios, el Municipio, el Ministerio y organizaciones no gubernamentales.

mentales en mesas de coordinación y negociación territoriales, las cuales integraron una dimensión de desarrollo comunitario a través de capacitación, formación para el trabajo, liderazgo y apoyo a la organización.

De la intervención así constituida, resultaron dos pequeños conjuntos de vivienda en el mismo Cerro Navia, destinados a familias de campamentos y microcampamentos de la comuna: “Villa Nueva Resbalón”, que ofreció solución a 92 familias; y “Villa Nueva California”, que acogió a 48 familias. Es sobre este último conjunto que trata este texto.

Villa Nueva California

Originalmente, algunos de los habitantes de Nueva California provenían del campamento Los Conquistadores (18 familias), y los restantes (30 familias), de microcampamentos y otras situaciones de precariedad habitacional de la comuna. Se construyeron 48 departamentos tipo dúplex de 47 metros cuadrados, repartidos en seis edificios que ocupan una manzana cercada por un cierre perimetral (reja), dispuestos en torno a un espacio a modo de patio común. La escala pequeña del asentamiento tenía ventajas comparativas en relación con los grandes conjuntos de vivienda social de la época, lo que facilitaba un mayor control y apropiación del espacio por parte de los habitantes, mejor gestión de los vínculos y, por lo tanto, la proyección de una mejor calidad del conjunto, del entorno y de las relaciones vecinales (Oschenius, 2004).

Tras años de haber sido entregadas las viviendas (en el año 2000), es posible examinar los resultados de la operación de una política habitacional que, si bien presenta sustantivas mejoras en comparación con lo que se había venido construyendo en los años ochenta y hasta la crisis de las “casas Copeva” en 1997,¹ ofrece también evidencias de la necesidad de un enfoque de derecho que oriente de manera sustentable la inversión pública en vivienda.

Villa Nueva California, una comunidad organizada y que se preparó para el acceso a sus nuevas viviendas, cuyos dirigentes consiguieron la meta de la casa propia, que contó con el apoyo de la Municipalidad y de varias ONG, al cabo de quince años ha perdido más de la mitad de las familias iniciales. Ya no residen en la villa, ha habido una rotación de propietarios, una parte de los residentes son familias arrendatarias, el trabajo organizativo anterior desapareció. Son visibles las huellas del paso de los años, y nadie se hace cargo del deterioro.

1 En el invierno de 1997, viviendas sociales de Puente Alto construidas por la empresa Copeva se inundaron por completo tras fuertes lluvias, pese a haber sido recién entregadas, situación que afectó a 592 familias. La solución del momento fue cubrirlas con capas de nylon. Recién tras dieciocho años, en junio de 2015, 273 familias de Puente Alto recibieron las llaves de su nueva vivienda definitiva en la nueva villa Jesús de Nazareth.

Se trata este de un caso que muestra una variable no considerada en los programas de vivienda social: los cambios que ocurren en el tiempo. Los proyectos no tienen la flexibilidad, física o social, que les permita incorporar lo que ocurre en las vidas de sus habitantes: las familias aumentan o disminuyen el número de sus integrantes, se empobrecen, se enriquecen, se van, se quedan. Tampoco consideran la evolución de los barrios: seguros, inseguros, cuidados, deteriorados... Y entretanto, el tamaño de las viviendas sigue siendo el mismo.

Mi mamá acaba de vender este departamento, pero lo hizo no porque no le guste el lugar... A ver, nosotros, mis hermanas —mi hermana mayor también tiene una hija—, vivimos con mi mamá y, de hecho, el espacio se hizo muy chico. Entonces, por algo de espacio; no es porque no le guste el departamento. (Patricia, mujer joven, Nueva California)

En una evaluación de Villa Nueva California realizada el año 2002,² se aprecia que, para las familias, acceder a la vivienda asignada como propietarios implicó un cambio muy significativo en su calidad de vida, un cambio esperado durante muchos años. Aspectos valorados en un comienzo fueron la calidad de las terminaciones y del diseño de las viviendas, un patrimonio antes impensado: una garantía respecto de dónde pasar la vejez, el legado para sus hijos. Las familias destacaban su satisfacción “por haber alcanzado la meta de obtener una vivienda, como resultado de un recorrido de movilidad social y lucha por superar la situación de pobreza”; valoraban también “el cambio en la calidad de vida que produce (...) disfrutar de nuevos bienes, como fue para muchos el baño o una ventana, en algunos casos esperados por más de veinte años” (Aravena y Sandoval 2005, 127).

Para muchas familias, el nuevo departamento es la vivienda definitiva, donde van a pasar la vejez, y el legado que podrán dejar a sus hijos. A pesar de que, sobre todo para familias más numerosas, la vivienda no cumple con todas sus expectativas, se considera difícil conseguir movilidad habitacional. La gente se proyecta viviendo en la villa, lo que, junto a la felicidad de haber logrado la meta de la vivienda propia, genera un fuerte deseo de que se mantenga una buena vida en común y se desarrollen acciones de mejoramiento. Las imágenes que existen en cuanto al futuro están marcadas por el entusiasmo de las cosas que se han hecho y que han resultado: se espera que mejoren aún más el entorno y la convivencia, pero también existe el temor de que el sueño acabe: que se estropee el conjunto, las viviendas, y las relaciones entre los vecinos. (Aravena y Sandoval 2005, 128).

2 Evaluación realizada en el marco del proyecto de Corporación SUR denominado “Memoria y participación: construir vecindad en barrios populares urbanos”, financiado por la Fundación Misereor (2002–2004), a cargo de Susana Aravena y Francisca Márquez.

El temor a que el sueño se acabara era real. Al poco tiempo de instalados, se hizo notar el problema del tamaño reducido de las viviendas para las familias más numerosas, y las dificultades para el pago regular de dividendos, aunque en este último caso hubo una solución: en el contexto de las movilizaciones de los deudores habitacionales que comenzaron a hacerse masivas el año 2005, el Minvu tomó la medida de condonar el pago de las cuotas restantes a todos los beneficiados por el Programa Chile Barrio, pasando automáticamente los habitantes de Nueva California a quedar con la vivienda sin deuda.

No obstante, no se trataba solo de problemas de dividendos o tamaño, tal como lo define un estudio realizado en 2007 (Girardi 2008, 51), donde se indicaba, respecto del Programa Chile Barrio que operó en Cerro Navia, que si bien en su propuesta “tenía componentes que iban más allá de la vivienda”, en la construcción de Villa California, “lo que se instaló realmente no tiene nada que ver con lo que elaboró la comunidad. Al final, el Serviu [Servicio de Vivienda y Urbanización] igual instaló un grupo de *blocks* y la comunidad participó cero con lo que quiere como vivienda y cómo quiere la vivienda”. Girardi concluye que en Villa California existen “los mismos problemas de convivencia que en aquellas donde no hubo ninguna línea previa de trabajo, que fueron simplemente el receptáculo para concretar el subsidio de los comités de allegados” (p. 51).

Las evaluaciones de este caso, como las de otros proyectos del Programa Chile Barrio, llevan a preguntarse si el disponer de una vivienda fue condición suficiente para superar la situación de pobreza y marginalidad, cuando persistían problemas asociados a la exclusión y cuando, en ocasiones, su posesión significaba nuevos costos —pagos de dividendos, de servicios, gastos comunes—, que no todas las familias estaban en condiciones de solventar.

Nunca ha habido problemas. Ahora, en cuanto a mis vecinos, yo sí sé que hay algunos vecinos que a lo mejor sí pueden tener un poco de problemas para llegar a fin de mes, pero también se las rebuscan. Por ejemplo, hay una vecina arriba que lo que pillá o lo que le regalan, vende, y con eso se las arregla. (Patricia, mujer joven, Nueva California)

En la actualidad, las viviendas presentan una buena calidad. Ello es resultado de un proceso organizado para acceder al subsidio de mejoramiento vía subsidio del Programa de Protección del Patrimonio Familiar (PPPF), en el que solamente una familia quedó fuera por no aportar el ahorro individual obligatorio. Se realizaron mejoramientos que permitieron cambiar puertas, instalar pisos cerámicos, remodelar baños.

Nosotros sacamos un proyecto, nos arreglaron las puertas, nos pusieron piso, cerámica, ventanal... a todos los departamentos que se inscribieron en ese [programa]. Íbamos a hacer el proyecto de ampliación, pero se fue nuestro presidente. (Ana, Nueva California)

En 2012, el dirigente que se hizo cargo de la organización y gestión del proyecto se fue del conjunto (“La organización se acabó, porque se fue nuestro presidente...”, indica la misma Ana). Posteriormente, y sin el respaldo organizativo, otras mejoras y remodelaciones interiores han sido realizadas por las familias, de acuerdo con sus posibilidades. Es así que las condiciones internas de los departamentos varían según la mantención realizada por cada hogar en forma individual. Concordantemente con esa ausencia de organización y con el enfrentamiento individual de la mantención del conjunto, los espacios exteriores se notan abandonados. Ello es particularmente visible en un sector donde, tras la muerte de su propietario, un departamento quedó desocupado, sus vidrios rotos, desmantelado y sus muros exteriores rallados. Así, a pesar de ser un conjunto pequeño, llama la atención el escaso cuidado de los espacios comunes y, sobre todo, la falta de una instancia de organización o administración que se encargue de resolver sobre estos temas.

Al año 2013, cerca de la mitad de las primeras familias se habían ido de la villa. Algunos departamentos estaban arrendados y varios habían sido vendidos a otras familias, que los adquirieron con subsidio habitacional aplicado para compra de viviendas usadas. El motivo principal de las familias que se han ido es la búsqueda de un espacio más amplio y funcional a sus necesidades.

Situación del derecho a la vivienda en Villa Nueva California

A primera vista, Villa Nueva California no presenta problemas en relación con los atributos del derecho a la vivienda, considerando los componentes de tenencia segura, adecuación cultural, servicios, ubicación, habitabilidad. Las evaluaciones que hicieron las familias en los primeros años de su residencia en el lugar fueron muy positivas, y todavía valoran el impacto que ha significado el proyecto en sus condiciones de vida. Cabe recordar que la mayoría provenía de campamentos caracterizados por muchas carencias y marginalidad habitacional, y en algunos casos ni siquiera estaba en sus planes acceder a una vivienda propia.

Mi proceso fue bien rápido para obtener esta vivienda, fue rápido. Yo ni siquiera pensaba tener una vivienda acá en Santiago; yo arrendaba y llegaron a ofrecerme este departamento. Y eso fue, en siete meses yo obtuve mi vivienda, y fue... ahí bien acogedor mi departamento (...). Vivíamos en esas casitas, y de ahí nos sacó Chile Barrio. (Ana, Nueva California)

Con respecto a la tenencia, al ser condonada la deuda con el Serviú en 2005, se entregó a los beneficiarios los correspondientes títulos de propiedad saneados.



Fotografía de la autora.

Sí, a mi nombre (...) todo en orden, porque estuvimos pagando dividiendo y el gobierno del presidente Lagos nos condonó los años que había por pagar (...) como el 2005 también, pero... yo creo que salió el proyecto ese, de la vivienda pagada, fue como en junio, como en octubre, noviembre, nos entregaron el título. (Ana, Nueva California)

Por otra parte, el hecho de que el conjunto ofrezca una solución a escala pequeña y dentro de la comuna de origen parece haber operado de manera positiva. En Nueva California, no se sumaron impactos negativos, como alejamiento de las fuentes de trabajo y redes familiares, inseguridad por falta de control, desorganización y ‘guetización’ de los conjuntos.

Lo que más me gusta es mi barrio donde vivo, y donde tengo mi hogar. (Ana, Nueva California)

Dicen “más vale diablo conocido que diablo por conocer”. Claro, pues; entonces uno igual dice, “es verdad”. Yo sé que por acá yo puedo salir

a las tres, cuatro de la mañana por alguna urgencia y no me va a pasar nada, porque conozco a todo el mundo. Es verdad, puedo tener vecinos volados, pero los conozco; pero, en cambio, si voy a otro lado, es gente que no conozco y no va andar pensando dos veces, como no me ha visto “ya, asaltémosla”. Acá no. (Patricia, mujer joven Nueva California)

En cuanto a la disponibilidad de servicios, ubicación y conectividad, los habitantes manifiestan que la ubicación es adecuada. A pesar de no estar cercanos al centro, consideran no encontrarse entre las comunas más distantes o periféricas y contar con un relativo buen nivel de servicio de transporte público. Esto les permite acceder no solo a la oferta de servicios e infraestructura de la comuna, sino también movilizarse en busca de oportunidades en comunas aledañas o céntricas (Santiago, Maipú, San Miguel).

Es rápido llegar al centro desde acá. Yo encuentro de que igual es un lugar medio centro; no es como vivir en La Granja, en ese tipo de lugares. (Patricia, mujer joven Nueva California)

En general hay satisfacción con la habitabilidad que ofrecen las viviendas en los aspectos de calidad constructiva, seguridad estructural, aislamiento y respuesta al terremoto de 2010.

Yo creo que es muy buena construcción, porque imagínese que para el terremoto no tuvo nada (...). Lo malo que tuvo al principio es que se filtraba, se filtraba las paredes por la lluvia; pero después, bueno, uno también no puede pedir todo, también hay que poner un poquito de plata y poner esa cuestión que aísla... Mi esposo lo hizo. (Ana, Nueva California)

No obstante todo lo anterior, una apreciación cuidadosa de las características del conjunto y de las viviendas permite advertir aspectos deficitarios de diseño y planificación urbana, con consecuencias en materia de habitabilidad, seguridad, adecuación cultural, revelando también aspectos de escasez de participación en su diseño.

Según algunas precisiones del derecho a una vivienda habitable y accesible, “toda persona tiene, para sí y su familia, derecho a una vivienda de tamaño adecuado que cumpla normas satisfactorias de higiene y comodidad y proteja la privacidad de la persona y la familia”.³ En el caso de Villa Nueva California, el mayor problema para las familias más numerosas es el hacinamiento, principalmente el número reducido de dormitorios y las

3 Constitución de Portugal, de 1976 (cuarta revisión basada en la Ley constitucional 1/97, de 20 de septiembre de 1997), Art. 65, citado en Naciones Unidas / ONU-Hábitat, *El derecho a una vivienda adecuada*, p. 16.

nulas posibilidades de ampliación individual. Las posibilidades de ampliación de los *blocks* necesariamente se deben trabajar en el marco de un proceso organizado y asistido técnicamente, mientras en la actualidad no existen programas que lo permitan en esta tipología de construcción.

Los departamentos, lo único malo que tienen es que no tienen muchos dormitorios, porque usted sabe que cuando ya los niños crecen necesitan su privacidad. Por ejemplo, las piezas... Aquí son dos piezas, entonces una para el niño y la otra tiene que estar al lado de nosotros. Eso es lo único malo de las viviendas... (Ana, Nueva California)

Tales observaciones apuntan al hecho de que no se contempló un proyecto de ampliación planificada que permitiera algún grado de movilidad para las familias dentro del mismo conjunto. Cuando la construcción de casas se realiza en desconexión con las necesidades y proyectos de las familias reales, el sentido original se pierde y no se logra consolidar una comunidad. Es así que, si a algunas de las familias la política de vivienda les ofreció el acceso a un “patrimonio”, quizá correspondería evaluar si ese patrimonio ha continuado efectivamente cumpliendo la función de satisfacer sus necesidades habitacionales, esto es, el derecho a la vivienda. Porque cuando la vivienda obtenida ya no satisface las necesidades, la solución no pasa necesariamente por cambiarse a otra. Puede ocurrir que las familias carezcan de medios para aspirar a otra vivienda más adecuada a sus necesidades, o que, en caso de vender o arrendar la actual, utilicen el dinero con distintos fines al habitacional.

En cuanto a las familias que venden, vale la pena recordar que el Programa Chile Barrio, que dio origen al conjunto, asignaba preferencia a sujetos vulnerables y en situación de marginalidad. Hoy, los departamentos vendidos por los primeros propietarios pueden ser adquiridos por otras familias a través de subsidios habitacionales actualmente vigentes. Por su parte, las nuevas generaciones también tienen la opción de postular a un subsidio, ahora sin las ideas de permanencia y arraigo propias de la generación de sus padres o abuelos.

La verdad es que yo creo que yo haría lo mismo que mi mamá. Si me sale un departamento —porque a las finales uno igual va a la repartición—, si me dan la opción de un departamento, vivir ahí un tiempo suficiente y mientras viva ahí. (...) Yo creo que el apoyo que se recibe está claro: que te den subsidio, porque en el momento que a uno le den el subsidio, ya le están dando la opción de tener tu casa (...) sin crédito hipotecario. (Patricia, mujer joven Nueva California)

Si en sus comienzos el programa operó con una población altamente organizada, hoy la rotación de las familias muestra deterioro en aspectos como la organización social y cuidado de los espacios comunes. Según de-

cíamos, a pesar de ser un espacio pequeño, hay déficits comunitarios que, como señalaba la alcaldesa de Cerro Navia el año 2007, no son diferentes de los que se dieron en procesos habitacionales generados en el periodo más crítico de las soluciones masivas de vivienda.

En cuanto a la participación e información, el proceso inicial de obtención de vivienda se caracterizó por ser acompañado, informado y participativo. Luego de la llegada de las familias y a partir de programas de apoyo hasta el año 2004, se intentó continuar con un nivel de organización que permitiera mantener y mejorar los resultados obtenidos a lo largo del tiempo. A partir de esta organización se logró, entre otras cosas, acceder a recursos y programas de mejoramiento, además de funcionar como canal para reforzar vínculos y vida comunitaria. Sin embargo, la situación actual es de desarticulación de la organización, principalmente porque los antiguos líderes se han ido del conjunto.

Por otra parte, se podría considerar que la pequeña escala permite que los conflictos o necesidades puedan resolverse en relaciones cara a cara, en un contexto en que todos se conocen y es posible llegar a acuerdos de manera directa, sin necesidad de representación. Los espacios de participación se abren más allá del conjunto, al espacio comunal, y quizá en este aspecto se perciben déficits de información y oportunidades.

Hubo un tiempo en que funcionó bastante bien la organización, pero no faltaron los vecinos que empezaron a desligarse, algunos se empezaron a ir. (Patricia, mujer joven Nueva California)

Situaciones de vulnerabilidad: mujeres, niños y jóvenes

Para las mujeres insertas en el mercado laboral, es una limitación la distancia excesiva a los lugares de trabajo y el tiempo que deben disponer para llegar a ellos, tomando en cuenta que, además de su empleo, realizan labores domésticas y de cuidado de sus hijos. Si bien Villa California no está distante del centro, el sistema de transporte público y alternativas viales hacen extensos y engorrosos, por su lentitud, los trayectos diarios.

Bueno, ahí yo tengo que tomar micro, tomar metro, otro metro [ríe], así... (...) No es tan ni fácil... no es tan fácil, pero hay que hacerle empeño a moverse... En ida son hora y media, y en la vuelta hora y media, como tres horas. (Ana, Nueva California)

Producto de la misma situación de las mujeres trabajadoras, muchas veces los niños, al volver de la escuela, pasan tiempo solos hasta la llegada de la madre al hogar. Entre los factores que inciden en esta situación es el no haberse implementado jornada escolar completa, que postergaría la llegada de los niños a sus casas, y la inexistencia en el entorno de guarderías para los más pequeños fuera del horario escolar.

Lo siento todos los días, todos los días, y especialmente cuando salgo a trabajar. Pienso, por ejemplo, mi hija. Ahora ella brilla por su ausencia, yo no sé dónde anda. Mi hijo estaba aquí, pero me dice “mamá voy a salir”. Él se va a su deporte, pero él, cuando llegó del liceo su hermana, ya había desaparecido. Entonces ese es el riesgo que a mí me da un poquito de miedo. (Ana, Nueva California)

Por otra parte, en el conjunto y su entorno circulan grupos de jóvenes, consumidores y vendedores de droga, que han amenazado con armas a mujeres residentes.

Me acuerdo que una vez ella estaba fumando y salieron los cabros con pistola diciéndole “señora, métase a la casa”. Mi mamá los quedo mirando y les dijo: “No, no tengo por qué, yo también vivo aquí”. (...). Uno siempre ve ese tipo de cosas. (Patricia, mujer joven Nueva California)

A esto se suma la vulnerabilidad a que están expuestos los jóvenes y niños, en tanto existe una oferta conocida de drogas y grupos de consumidores en el entorno.

A mi hija le gusta, pero a mi hijo no le gusta. Tiene la edad que no le gusta el boche en la noche, que no dejan dormir estos jóvenes que se ganan en las esquinas. Lo único malo que es eso: el boche de noche. (Ana, Nueva California)

La amenaza y el riesgo abarcan desde caer en el consumo y desarrollar adicción, hasta entrar en conflicto con grupos asociados a la venta y consumo de drogas. Esto es especialmente evidente en casos de vulnerabilidad asociados a historias de pobreza dura, y efectivamente en el conjunto hay casos de muerte, violencia y encarcelamiento de jóvenes que se han involucrado en el consumo y venta de sustancias adictivas.

Me gustaría que pasaran las patrullas de Carabineros por aquí, pero en la noche, no en el día, porque en el día no se ve nadie. En el día pasan, sí, [pero] no ven nada. Entonces no. La noche, eso, eso, eso es lo que más me gustaría de patrulla. No que se lleven a los jóvenes tampoco. Aunque se los lleven presos a ellos, nunca los van a cambiar. Tuviera algo, no sé, que ellos se rehabilitaran... y no vendieran tanta droga. (Ana, Nueva California)

Comentarios finales

Este caso muestra los efectos de una política de vivienda enfocada en ofrecer “soluciones” y “entregar llaves” que, aunque fue mejorando aspectos relativos a la calidad de los “productos”, carece de una perspectiva de la vivienda en tanto proceso y derecho con características particulares, en atención a los distintos atributos que se han señalado.

Se reconocen ventajas comparativas que tuvo esta experiencia en relación con otras de la misma época o del periodo previo de la política de construcción masiva: escala pequeña del conjunto, mejora en los estándares de habitabilidad, permanencia de las familias en la comuna de origen. Así también, se observa en general satisfacción de las familias con la vivienda: en un primer momento, porque les permitió pasar de haber vivido de manera precaria, “ilegal” e inestable, a tener un techo seguro y disponer de servicios básicos. Luego, también por el hecho de haberse convertido en “propietarios” de una vivienda.

Si la mitad de las familias ha abandonado el conjunto, para ellas hoy esa vivienda no cumple su función original, y sería necesario evaluar caso a caso de qué forma favoreció o no procesos de movilidad social. Entretanto, llegan nuevas familias a arrendar o adquirir una vivienda, generando rentabilidad y/o sumando nuevos subsidios al movimiento del mercado de la vivienda social.

Así, quizá no sabemos hasta qué punto la vivienda satisface necesidades habitacionales desde la perspectiva de un derecho social, pero claramente ofrece a las familias el acceso a un “patrimonio”, quedando al arbitrio de la decisión privada el destino final de la inversión pública.

En la misma dirección, así como tiene sentido observar los efectos de la política en la trayectoria de las familias, también lo tiene considerar que las familias van cambiando con el tiempo en su composición y en sus condiciones de distinto tipo, de manera que las necesidades también van mutando. Una de las transformaciones más evidentes es que las familias crecen y los espacios se hacen pequeños, y que la consecuencia de ello es el hacinamiento. Sin embargo, esto no fue considerado en este caso, y en general sigue siendo un aspecto desatendido para los proyectos de edificios.

Tampoco ha estado considerado observar la trayectoria de los espacios urbanos, de los nuevos conjuntos, de “barrios” generados a través de decisiones e inversiones públicas. ¿Se integró el nuevo conjunto al entorno barrial? En este caso se muestran limitaciones, como, por ejemplo, cuando se nombran aspectos del entorno como ajenos o inseguros, situación que, como vimos, se relaciona con déficits de seguridad y la condición de vulnerabilidad de niños, niñas, jóvenes y mujeres.

Si en un comienzo, asociado a los primeros diagnósticos realizados, concluíamos que la vivienda no resuelve los problemas de pobreza y exclusión, el enfoque de derecho a la vivienda permite observar también los problemas asociados al fenómeno de segregación urbana, que la misma política contribuye a generar y sostener: conjuntos para pobres que se construyen en comunas pobres, sabemos, van a ir de la mano de déficits en educación, salud, transporte, seguridad y accesibilidad en general.

Por último, se muestran también aspectos de un déficit de convivencia y de organización. Las respuestas a los problemas y necesidades tienden a ser individuales, en desmedro de procesos de integración comunitaria, tendencia que propicia el deterioro y abandono de los espacios comunes. Y claro, porque la vivienda se concibe como un objetivo y no como un proceso en el que las familias y comunidades se vuelven corresponsables del espacio en que habitan.

Referencias bibliográficas

- Aravena, Susana y Alejandra Sandoval. 2005. "El diagnóstico de los pobladores 'con techo'". En *Los con techo. Un desafío para la política de vivienda social*, editado por Alfredo Rodríguez y Ana Sugranyes, 125-139. Santiago: Ediciones SUR, <http://www.sitiosur.cl/r.php?id=81>
- Girardi, Cristina. 2008. "Cerro Navia y la política habitacional". En *Política habitacional y actores urbanos. Seminario del Observatorio de Vivienda y Ciudad*, editado por Susana Aravena y Alejandra Sandoval, 50-55. Santiago: Ediciones SUR, <http://www.sitiosur.cl/r.php?id=888>
- Oschenius, Carlos. 2004. Estrategias focalizadas y participativas de superación de la pobreza y desarrollo de la concertación pública local el caso de Cerro Navia, Chile. Santiago: Programa Ciudadanía y Gestión Pública [En línea], <http://www.innovacionciudadana.cl/portal/imagen/File/ochsenius.pdf>
- Naciones Unidas / ONU-Hábitat. 2010. *El derecho a una vivienda adecuada*. Folleto Informativo n.º 21 (Rev. 1), de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. Ginebra: Naciones Unidas, www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_sp.pdf



Fotografía Alfredo Rodríguez

El Programa Especial de Trabajadores

Alfredo Rodríguez

SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación

Este caso trata de la violación masiva, por parte del Ministerio de Vivienda y Urbanismo y del BancoEstado, de uno de los atributos del derecho a la vivienda adecuada, la *asequibilidad* (“la vivienda no es adecuada si su costo pone en peligro o dificulta el disfrute de otros derechos humanos por sus ocupantes”). En este caso, tal violación ocurre a través de la facilitación del acceso a un crédito hipotecario que, objetivamente, muchos de los beneficiarios tendrían graves dificultades para pagar. Es así que tal violación atenta contra otro de los atributos básicos del derecho a la vivienda adecuada, como es la *seguridad de la tenencia*, que garantice a los ocupantes protección jurídica contra el desalojo forzoso, el hostigamiento y otras amenazas.

Como todos los programas habitacionales en Chile, el Programa Especial de Trabajadores (PET), en términos cuantitativos y operativos, puede ser considerado como un éxito rotundo, lo que no significa que, para todos sus beneficiarios, lo haya sido: muchos terminaron como deudores habitacionales; otros, con sus casas rematadas; y muchos, con repactaciones de sus deudas pagables en cuotas casi de por vida.

Antecedentes

El PET, creado en 1985 por el DS 235 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Minvu), finalizó el año 2006. A lo largo de veinte años, financió la construcción de más de 270.000 viviendas en todo el país. A mediados de 2008 había alrededor de 204.011 deudores PET, de los cuales 51.446 se encontraban en situación de morosidad. El valor promedio de sus viviendas era de 407 UF.¹

1 Senado República de Chile, *Informe de las Comisiones de Hacienda y de Vivienda y Urbanismo*.

En el marco de la política de subsidios del Minvu, el PET constituía el tramo superior del financiamiento para viviendas sociales. Estaba dirigido a atender la demanda de vivienda de sectores de ingresos medio-bajos, constituidos por un segmento de trabajadores (de allí su nombre) a los cuales se ofrecía una alternativa de acceso a una vivienda de mejor calidad que la vivienda básica, y con un mecanismo más ágil y expedito que la postulación regular. Se trataba de unidades de un valor de entre 350 y 450 UF, individuales pareadas de alrededor de 50 metros cuadrados construidos en terrenos de 60 a 80 metros cuadrados (Minvu 2004, 193).

Las modalidades de financiamiento variaron a lo largo de su existencia, pero siguieron básicamente el modelo del subsidio habitacional: un ahorro previo de los postulantes de 50 UF; un subsidio estatal de 90 UF; y un crédito hipotecario de hasta el 75 por ciento del valor de la vivienda, a veinte años plazo y a un interés del 8 por ciento (Bravo Heitmann 1996). Con el tiempo, los créditos hipotecarios se concentraron en el BancoEstado (hasta 2001, Banco del Estado).

La principal diferencia con el Programa de Vivienda Básica original (y sus variantes posteriores), en el cual los subsidios están asignados a los postulantes, es que el PET estaba estructurado en torno a las llamadas “entidades organizadoras”, las cuales “se encargaban de organizar la demanda e intermediar entre el Minvu y las empresas constructoras para la obtención de subsidios y el desarrollo de proyectos, labor por la cual recibían una compensación económica de parte de las mismas empresas constructoras” (Guérnica Consultores 2012, 13). Posteriormente (o simultáneamente), estas entidades organizadoras reunían y seleccionaban a los futuros beneficiarios, a los cuales el BancoEstado otorgaba el crédito hipotecario, con garantía estatal, sin mayor trámite.

Las entidades organizadoras vigentes eran la Corporación Habitacional, de la Cámara Chilena de la Construcción; la Cámara de Comercio, asociaciones gremiales, servicios públicos, Colegio de Profesores, sindicatos y otras, las mismas que contrataban a empresas constructoras para la ejecución de los proyectos (Montes y Sota 1995).

Como programa de financiamiento para construcción de viviendas, el PET resultó un instrumento muy expedito, por su independencia respecto a sistemas de postulaciones y de controles administrativos,² particularmente en situaciones de crisis políticas o económicas.³ Pero, a su vez, esa misma característica de independencia demostró sus debilidades: al tratar-

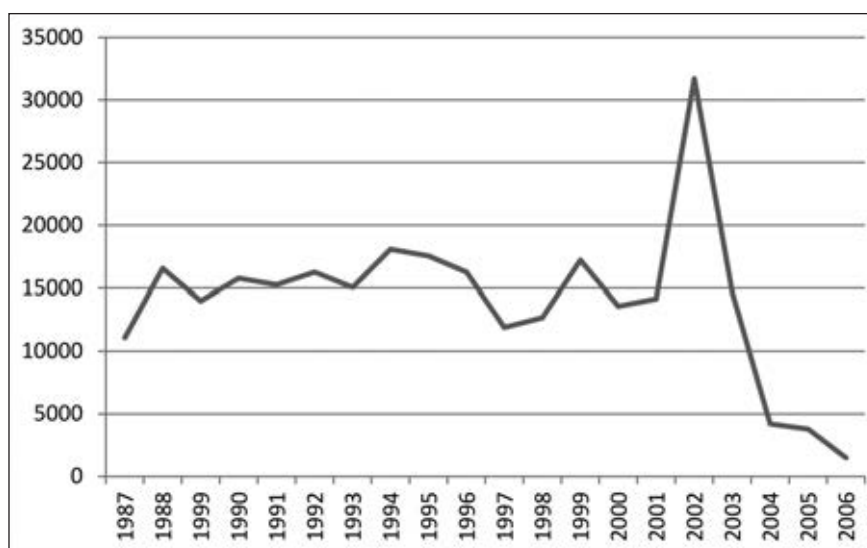
nismo, unidas, relativo a la situación de los deudores habitacionales, 4 de abril de 2007.

2 En una revisión de la efectividad de los diferentes tipos de subsidios en el periodo 1992–1997, aparecía que el 97,2 por ciento de los PET habían sido pagados. Véase Pérez y González (1999, 32).

3 Según se ilustra en el Gráfico 1, el PET tuvo un rápido crecimiento en los años finales de la dictadura, en el periodo inmediatamente anterior al plebiscito y las elecciones de 1989; y su gran expansión fue en los años siguientes a la crisis asiática, entre 2000 y 2002.

se de una operación entre privados, las entidades organizadoras se movían principalmente tras el cumplimiento de sus objetivos. En ocasiones, estos fueron político-electorales (plebiscito 1988); otras veces, reactivadores de la economía (años 2001 a 2003), comerciales o de apoyo a los asociados de las mismas entidades organizadoras. En todos los casos, finalmente, de lo que se trataba era de aumentar el número de beneficiarios cuyos subsidios manejaban. En esta dinámica, se incorporaba a muchos postulantes que objetivamente, dados sus bajos ingresos, no podían cumplir con las tasas reales de los créditos hipotecarios (UF más 8 por ciento), y debían repactar las deudas. Esto ocurrió en 1991, en 1995 y en 2004, hasta la crisis final del programa en 2006.

Gráfico 1 Subsidios PET otorgados de 1985 a 2006



Fuente: Datos 1990–2006: Minvu, Observatorio Habitacional. Datos 1985 a 1990: Morandé y García (2004, Tabla A.3, p. 90).

Comisiones investigadoras del Congreso

El uso discrecional del PET como instrumento de financiamiento está registrado en el debate parlamentario del año 1995, y en los informes de comisiones investigadoras del Congreso en los años 2006 y 2007. Los diputados Carlos Montes y Vicente Sota (1995, 17), en una propuesta para resolver la situación de los deudores hipotecarios presentada en la Cámara, señalaban que “el Banco del Estado no tiene una política específica para este tipo de créditos y ni siquiera tiene información separada sobre su comportamiento”. Y agregaban que “los principales conflictos de deuda hipotecaria se han generado con el Banco del Estado por este tipo de deudores. Un alto

porcentaje de ellos vive en morosidad crónica a pesar de haberse acogido a la repactación del espíritu de la ley en 1991”.

En el informe de Montes y Sota (1995, 17) se afirmaba que a mediados de los noventa, un 40 por ciento de los deudores correspondía a beneficiarios de viviendas comprometidas para el plebiscito de 1988 y las elecciones de 1989. Según dicho informe, se “asignó este tipo de viviendas a personas que no siempre reunían los requisitos necesarios. Incluso hay casos de personas (Talca) que postulaban a vivienda básica y recibieron estas viviendas PET con un dividendo mayor que el que podían pagar. Además que en sus inicios se ofreció viviendas de mayor calidad que las reales, lo que provocó frustración entre los postulantes”.

Entre otras razones de morosidad en el pago de los créditos hipotecarios, se señalaba la falta de claridad de los deudores respecto al Programa PET. Muchos de ellos lo asociaban al subsidio del Programa de Viviendas Básicas, siendo programas y obligaciones de pago diferentes. En esta situación se conjugaban, por una parte, la escasa información que entregaban al respecto el Minvu y el BancoEstado; y por otra, la presión de las entidades organizadoras por construir, que las llevaba a no considerar la real capacidad de pago de los que solicitaban el subsidio.

En el informe mencionado, Montes y Sota (1995, 18) destacaban la importancia de considerar el perfil socioeconómico de los deudores. Si bien, como señalamos, el PET estaba orientado a un sector de trabajadores, el análisis de su perfil ocupacional señala que “un porcentaje significativo de ellos ejerce funciones de baja estabilidad: construcción, empleadas de casa particular, choferes de transporte colectivo, trabajadores independientes o por cuenta propia (taxistas, feriantes, suplementeros, artesanos) que se incorporaron con facilidad en la fuerza de trabajo activa hasta 1991”. Se trataba, en general, de actividades sensibles a las coyunturas económicas en épocas de crisis, lo que implica que quienes las ejercían salían en esos momentos de la fuerza de trabajo activa, y no podían cumplir con los pagos mensuales.

En el diagnóstico de Montes y Sota quedaban claramente mencionadas las fortalezas y debilidades del PET, que en los años siguientes conducirían a su cancelación en 2006. Su flexibilidad y rapidez de operar lo hacían un programa muy atrayente para los actores involucrados: Minvu, empresas, bancos, postulantes de programas habitacionales con años en listas larguísimas. Para todos ellos, a fines de los noventa, el PET fue su tabla de salvación: el Minvu multiplicó los subsidios, las entidades organizadoras aceptaban o generaban cualquier documento que acreditara que el postulante tenía trabajo estable, y los bancos otorgaban préstamos sin mayor trámite. Mientras esto ocurría, las bases sobre las cuales se había consolidado el PET perdían credibilidad: i) El Programa de Viviendas Básicas se debilitaba y finalmente terminaba; ii) El monto de los subsidios habitacionales aumentó a 600 UF, superando los montos y el rango en que operaba el PET; iii) Sur-

gió la modalidad de un subsidio sin crédito hipotecario, es decir, sin deudas posteriores: Vivienda Social Dinámica sin Deuda; iv) Un escenario de crisis y poscrisis económica internacional creaba inestabilidad laboral, particularmente entre los ya beneficiados y posibles postulantes al programa.

La presión por construir un mayor número de viviendas sociales hizo crisis en 1997. Las “casas nylon” en Santiago y la quiebra de Inversiones Bilbao en Concepción fueron dos casos que cerraron el ciclo de la viviendas básicas. En el primero, las fuertes lluvias del invierno de 1997 dejaron en evidencia la reducción de la calidad de los materiales. Las paredes de los *blocks* de Villa El Volcán II absorbieron el agua como esponjas, emergencia que el Servicio de Vivienda y Urbanización (Serviu) subsanó en una primera instancia cubriéndolas con tela plástica, lo que dio origen al apelativo con que se las recuerda. En Concepción, el Serviu regional, para lograr una mayor capacidad de ejecución presupuestaria, entregó importantes anticipos a una empresa por la realización de proyectos de vivienda básica, que finalmente no se construyeron.⁴ Estos dos casos muestran los esfuerzos que realizó el Serviu en esa época, ya sea reduciendo las especificaciones técnicas o anticipando el financiamiento de la construcción, para seguir atrayendo a las empresas constructoras que se estaban desplazando hacia nichos de sectores solventes que ofrecían una mayor rentabilidad.

Las “casas nylon” de Villa El Volcán II y la estafa de Inversiones Bilbao en Concepción afectaron profundamente la percepción pública sobre los alcances del subsidio habitacional. En pocos meses de ese año 1997, el Minvu cambió de figura: de héroe pasó a villano. Ello también tuvo efectos en la demanda habitacional aún no satisfecha: los allegados en busca de vivienda propia abandonaron la posibilidad de los subsidios habitacionales Serviu, para optar por la única otra solución que tenían a mano: el PET, dirigido a trabajadores con contratos en empresas privadas.

Y consiguieron subsidios y créditos hipotecarios. El presidente del BancoEstado, José Luis Mardones, afirmó en el Senado que “durante algún tiempo se aceptó [en el BancoEstado] como comprobante de ingreso a nuevos deudores pobres que postulan a casas de 600 UF o menos, declaraciones juradas como certificación de su capacidad de pago, a solicitud del

4 “...un escándalo conocido como ‘Inversiones Bilbao’, que se inició en 1997, luego de la desaparición de 4 millones de dólares en subsidios habitacionales que el Serviu entregó [a la empresa Inversiones Bilbao], y que deberían haber sido destinados a la construcción de alrededor de mil soluciones habitacionales. Estas nunca se concretaron, por lo que se inició el proceso que en algún momento tuvo a seis procesados por distintos delitos de estafa, y malversación de caudales públicos, incluidos funcionarios del Serviu. La Corte de Apelaciones de Chillán confirmó el fallo que absuelve a la mayoría de los acusados, y solo condena por el delito de estafa [al empresario]”. *Cambio 21*, 19 de junio de 2013. “Inversiones Bilbao nunca construyó las viviendas y el Serviu debió reponer los dineros para concretar, a principios de esta década, los fallidos proyectos sociales”. *Diario El Sur*, 09/04/2009.

Ministerio de Vivienda, quien es el que pone el subsidio y la garantía”.⁵ Y añadió que se había observado “un comportamiento inadecuado por parte de inmobiliarias que tenían una especie de oficina de fabricación de papeles de certificados”.

En los años siguientes cambió la política habitacional, terminó el subsidio de las viviendas básicas y las deudas Serviu fueron traspasadas a la banca privada, y se crearon nuevos programas. En la llamada Nueva Política Habitacional de 2000 y reiterada en 2006, a través del Fondo Solidario, el Minvu aumentó sustancialmente el monto del subsidio habitacional para los sectores insolventes (de 150 UF en los años noventa, llegó a 550 UF, y en algunos casos hasta 700 UF). Fue esta situación la que gatilló el malestar de los deudores habitacionales PET, que entraron en rebeldía frente al pago de altos dividendos por su vivienda social PET, mientras los beneficiarios del Fondo Solidario, con productos muy similares, en los primeros años de los 2000 recibían viviendas sin la menor obligación de pago de dividendos.

Cuadro 1 Información sobre número de Créditos Hipotecarios PET vigentes en el sistema financiero. Bancos, 2008

	N.º de deudores	Porcentaje de participación	Deuda directa vigente (MM\$)	Porcentaje de participación	Deuda vigente promedio (MM\$)	Deuda vigente promedio (UF)
Banco Estado	198.266	97,18	686.153	94,15	3,5	188
Banco Ripley	1.207	0,59	8.557	1,17	7,1	385
Banco Falabella	16	0,01	146	0,02	9,1	496
Banco Desarrollo	3.079	1,51	23.131	3,17	7,5	408
Banco Santander Santiago	1.443	0,71	10.817	1,48	7,5	407
Total	204.011	100,00	728.804	100,00	3,6	194

Fuente: Ministerio de Vivienda y Urbanismo. [Nota: Los datos de deuda vigente promedio, son calculados en relación al número de deudores de cada institución]. En Comisión Especial sobre Deuda Histórica (2009), 104.

5 Senado de la República, *Informe de las Comisiones de Hacienda y de Vivienda y Urbanismo, unidas, relativo a la situación de los deudores habitacionales*, 04/04/2007.



Fotografía del autor.

Comités de deudores

A fines de 2001 surgieron los primeros Comités de Deudores Serviu y PET para impedir los remates de las viviendas de los deudores morosos. De ahí en adelante, los deudores hipotecarios fueron ganando notoriedad. Y en 2004, cuando diversas agrupaciones de deudores se unificaron, nació la Asociación Nacional de Deudores Habitacionales (Andha Chile), que entre sus demandas proponía la condonación de las deudas a las familias más pobres, a los adultos mayores con pensiones menores al ingreso mínimo y a las familias con miembros con enfermedades catastróficas, y asimilar el resto de los deudores al Programa Vivienda Social Dinámica sin Deuda (Carrasco 2008). A través de diversas acciones, como toma del Ministerio de Vivienda, cortes de calles, dramáticas manifestaciones públicas, colocaron el tema de los deudores habitacionales en la opinión pública.

De ahí en adelante ha sido una larga lucha, que ha quedado marcada por las numerosas repactaciones de los deudores Serviu Banca y PET. Al respecto, en 2009 la Comisión Especial sobre Deuda Histórica de la Cámara de Diputados coincidió en que existe responsabilidad estatal en la situación provocada, pues es evidente que se trata de los efectos de una transición a nuevos programas mal diseñada, en que los deudores resultaron inducidos, tanto por las condiciones imperantes como por su natural interés en obtener una vivienda propia, a suscribir crédi-

Figura 1 Villa Los Jardines, comuna de Quilicura



Fuente: Google Earth, Image © 2015 DigitalGlobe.

tos incompatibles con sus niveles de ingresos (Comisión Especial sobre Deuda Histórica, 2009). Sin embargo, según expresó numerosas veces el Minvu, al tratarse de una relación entre privados, el gobierno no podía intervenir.

En carta de diciembre de 2010 al Minvu, con copia al Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH), Andha Chile explicaba lo siguiente:

Los ingresos no alcanzan para cubrir los gastos básicos de subsistencia, hay que escoger entre comer, pagar los estudios de nuestros hijos o pagar la deuda habitacional. (...) Vivir en los márgenes de la ciudad es bastante costoso y difícil, dadas las largas distancias que hay que recorrer para llegar a nuestro trabajo o a los centros donde se encuentran los servicios públicos. Muchos padres parten a su jornada cuando sus hijos aún duermen y vuelven a su hogar cuando estos ya se han acostado a dormir.⁶

Un caso: Villa Los Jardines

La Villa Los Jardines, en el sector Lo Cruzat, detrás del Consultorio Manuel Bustos y al norte de la comuna de Quilicura, Región Metropolitana, fue entregada a sus habitantes el año 2000. Se trata de viviendas pareadas en lotes individuales, de dos pisos, con sala-comedor cocina en primera

⁶ Carta a Magdalena Matte, ministra de Vivienda y Urbanismo, 20/12/2010, en <http://aluchar.es.tl/Mas-informaci%F3n.htm>

planta; dos dormitorios y un baño en segunda planta, en una superficie construida de 52 metros cuadrados, sobre un lote de 70 metros cuadrados (7 x 10 m).⁷

En el estudio de este caso se conjugan dos historias, de dos vecinos de la villa, ambos deudores habitacionales. En ambos casos, varios de los atributos del derecho a la vivienda fueron vulnerados. Entre ellos, la seguridad de la tenencia, la asequibilidad y accesibilidad, la disponibilidad de servicios, la ubicación adecuada, la adecuación cultural (Naciones Unidas / ONU-Hábitat 2010, 3 y ss). A ello se suma un serio déficit de información en los trámites, del cual se queja la mayoría de los beneficiarios del PET.

En el caso de una de las personas entrevistadas en Villa Los Jardines, hubo una repactación de la deuda, por lo que la situación de vulnerabilidad al atributo de seguridad de la tenencia quedó temporalmente superada. En el otro, el beneficiario está todavía en una fase de resistencia, con el no pago del dividendo, a la espera de una posible negociación con la entidad crediticia, por lo que su nivel de angustia como deudor moroso refleja toda la complejidad de una posible amenaza de desalojo. Este es el caso al que nos referiremos.

Seguridad de la tenencia

Si se considera en primer lugar que “la vivienda no es adecuada si sus ocupantes no cuentan con cierta medida de seguridad de la tenencia que les garantice protección jurídica contra el desalojo forzoso, el hostigamiento y otras amenazas”, ello obviamente no se cumple en el caso de la familia entrevistada. Entre sus derechos a la vivienda adecuada, este —la seguridad de tenencia— es quizá el más gravemente vulnerado, pues su no realización ha tenido como consecuencia conflictos y dificultades en otras áreas del derecho a la vivienda, como la supervivencia familiar. En palabras del entrevistado:

Mi situación es que no tengo esa seguridad [de tenencia]; temo que me desalojen. Temo perder la vivienda y perder todo lo que he ganado. O sea, estar con la espada al cuello no es ninguna gracia.

La vivienda PET adquirida por el entrevistado entre 1999 y 2000 estaba definida por un valor nominal de 535 UF, en aquel entonces, \$ 8.470.000. El financiamiento se descompone en un ahorro de 105 UF, un subsidio de 90 UF, y un crédito hipotecario de 340 UF, a doce años con un dividendo de alrededor de 5,3 UF (*datos correspondientes a la escritura de compraventa de la vivienda*).

7 La selección de este conjunto de vivienda social PET corresponde a contactos establecidos en la sede de Andha Chile.

Yo pagaba unos 65.000 pesos en el año 2000. Eso estuve pagando hasta el 2007 o 2008, más menos. Hasta ahí ya dejé de pagar, una porque yo ya tenía la presión de que esta casa no valía lo que decían que valía, porque es una vivienda social. Otra, porque, sacando el cálculo, yo ya había pagado o se acercaba mucho a lo que realmente era el valor.

El entrevistado ha pagado su dividendo durante doce años, con unas diez faltas, debidas a problemas económicos familiares, y en el momento de la entrevista estaba realizando trámites para regularizar su situación, con los pagos suspendidos. Como explica a continuación:

Lo que sabía yo es que estaban los remates [por no pago de las cuotas] parados, hasta que hace poco me llegó una carta que decía que me tenían demandado por no sé cuánta plata, y la demanda era para lograr el desalojo, según lo que decía. Así que fui al Banco del Estado a averiguar, para ver qué se podía hacer. Ahí me salen con la sorpresa y me dicen que ellos podían parar la demanda, siempre y cuando yo firmara —porque yo salí favorecido con la ley Bachelet, por bajo puntaje [en la Ficha de Protección Social]— para pagar el 50 por ciento [de la deuda pendiente]. Cualquiera diría que si sigo debiendo 5 millones, [con esa rebaja] voy a deber 2 millones 500, y puedo pedir un préstamo y pagarlo. Pero no era así. Me dijeron que tenía que pagar 149 cuotas de 35.000 pesos [\$5.215.000]. Era un montón de años... pero 35.000 pesos, para mi situación económica, es difícil, pero al menos rasguñando se puede pagar. Yo dije ya, para que no me rematen, porque entre perder la casa y que te pongan la soga al cuello sin apretarte tanto, uno lo hace.

Entonces, me dijeron que después de que yo termine de pagar estas 149 cuotas de 35.000 pesos, vienen estas 169 más por el mismo valor [\$5.900.000]. Ahí yo me caí de espalda. Son como treinta años más en realidad. Yo calculo que ya había pagado unos cuatro millones, o cinco millones, ¿qué pasa? ¿Se diluyen? Todo lo que uno ya ha pagado por la casa se pierde. Uno empieza de nuevo.

Para el entrevistado, haber conseguido una vivienda PET es una desventaja. Tiene claro que el subsidio PET es menor que el de las viviendas sociales gestionadas por el Serviu, y que en estas últimas la deuda era ocasionalmente condonada. No así en el PET. Sin embargo, frente a ello ve dos salidas:

La más beneficiosa para nosotros sería la condonación. O, por último, que nos digan “su deuda real son tres millones”, y eso fraccionarlo en cuotas. Pero no alargarlas tanto, porque al final eso es difícil. La otra sería la condonación total, que el gobierno diga “en realidad esta gente ya ha pagado más de lo que valen sus casas, y son viviendas sociales, y por lo tanto el gobierno tiene la obligación de ponerse”.

Me tocó mucha gente que criticaba y decía: “Claro, ustedes quieren que les den las cosas gratis, y no pagar nada, son unos sinvergüenzas”. Ese no es el punto. Para que tú sepas, yo sí he pagado lo que me corresponde. Di mi plata inicial, seguí pagando los dividendos. No es gratis, punto uno. Lo que se busca es pagar lo justo.

Ahora bien, el entrevistado no confía en ninguna solución inmediata para su situación:

Desde que pasó esto [la recepción de la carta del banco], dos meses. No sé en qué va a terminar esto. Al parecer, lo más probable es que voy a tener que ir a poner la cabeza. Como están hechas las leyes y la política hipotecaria acá en Chile, parece que no deja mucha opción al que tiene menos recursos... O lo haces o lo haces; o sea, estás frito.

La entrevista muestra el error del programa PET en cuanto a aplicar una modalidad de financiamiento habitual en los sectores medios, como es el crédito hipotecario, a personas o familias dependientes de actividades económicas precarias, muy sensibles a los cambios en el mercado laboral, por lo que un crédito a largo plazo escapa de su control.

¿Por qué llegó a eso? Porque los sueldos son muy bajos. No puede pretenderse que con una familia más o menos grande, y que la educación es cara también, porque la mayoría de los colegios son subvencionados, tienes que llevar a tus hijos al colegio, las distancias son largas y tienes que contratar furgón, que ya es otro gasto. Las necesidades básicas como luz, agua y comida, son caras. Entonces, no te da el cuero para seguir pagando un dividendo, que ya se ha hecho el esfuerzo anterior de pagarlo.

Como ocurrió en los Estados Unidos entre 2008 y 2011 —o posteriormente en España—, la condición de deudor moroso corresponde, en la era de la mercantilización de la vivienda, al mayor grado de vulnerabilidad a la tenencia segura.

Asequibilidad y accesibilidad

La asequibilidad de la vivienda —esto es, que su costo no ponga en peligro o dificulte el disfrute de otros derechos humanos por sus ocupantes—, es un derecho que tampoco se cumple en el caso examinado. Tampoco la accesibilidad, en el sentido de que la vivienda no es adecuada si no se toman en consideración las necesidades específicas de los grupos desfavorecidos.

Con un ingreso de 280.000 pesos neto, la familia del entrevistado, compuesta de seis personas —el jefe de familia, de unos cuarenta años, con trabajo de administrativo en una empresa; la cónyuge sin ingresos; una hija en segundo año de Ingeniería Comercial en la Universidad Tecnológica Metropolitana (UTEM); una hija en octavo básico; y dos gemelas de cinco

años—, pelea mes tras mes para cubrir los gastos de comida, educación, transporte y salud. Entre sus amigos, nadie se explica cómo subsiste: lo llaman *Mandrake el mago*.

Ole das educación, comida y otras necesidades básicas a tu familia, o pagas la casa. Entonces, es como estar entre la espada y la pared. Sí, demandado. Yo tengo cuatro hijas, tres en edad escolar y una en la universidad. Trabajo yo solamente. No tengo grandes lujos, tengo una casa normal, sencilla. No tengo ampliado atrás, porque no he podido. Esa es la realidad.

La vida en este sector de la periferia de Santiago ha ido demostrando una serie de gastos domésticos no previstos en el momento de la adquisición de las casas, más allá del pago de los dividendos; en particular, los vinculados a la distancia al centro, con el valor aumentado de los traslados que ello implica para ir al trabajo, a los colegios de los niños, a los servicios de salud, etcétera.

Disponibilidad de servicios

Por tratarse de un conjunto de vivienda social PET, que cumple con la normativa de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcción (OGUC), localizado en un sector en pleno proceso de consolidación de una comuna periférica de Santiago, el acceso a los servicios está garantizado, aunque proporcionalmente son muy caros y de mala calidad.

El consultorio está. Ha pasado un montón de médicos buenos, pero se van porque no los dejan actuar como deberían actuar. No los dejan dar un diagnóstico aceptado o dar una medicación aceptada, porque la medicación que dan se basa en lo que tienen ellos en su farmacia. Y generalmente los remedios, medicamentos que tienen en la farmacia, son los básicos; uno que otro más complejo, pero no son como para todos.

Hay remedios que son como genéricos, para todo tipo de enfermedades. Y no siempre eso es lo más óptimo. Por ejemplo en mi caso, que tengo gemelas, si se enferman las dos, no dan hora para las dos juntas, te dan para una sola. Y también te dan un número de hora. Si tú llegas muy tarde... te levantaste a las 6 de la mañana para estar allí esperando hora; si llegas muy tarde, [dan] diez o quince números y se acaban, fregaste.

Ahora, atención dental que también hay ahí, también es lo básico, para puro sacar muelas, una que otra tapadura, y bueno, si hay algo malo, lo derivan a otro consultorio que está allá en Mapocho. Me acuerdo que alguna vez a la Verito, había que sacarle una radiografía y había que estar a las seis de la mañana allá, o sea, imposible llegar a las seis de la mañana para sacar hora allá...

Ubicación

El entorno urbano de los nuevos sectores de urbanización en esta periferia de Santiago sufre, como toda la comuna de Quilicura, de un grave problema de conectividad: son 150.000 habitantes que disponen de un solo acceso para superar la barrera del cinturón de Américo Vespucio: “Todas las mañanas y todas las tardes de días hábiles, hay que tener mucha paciencia para salir de y/o entrar al territorio de la comuna”.

El vecino entrevistado explica que para ir en microbús desde su casa al lugar de trabajo en el sector Lo Etchevers (una distancia de siete kilómetros) necesita más de una hora. Podría ser más sencillo ir en bicicleta, pero para ello debería haberse construido un enlace de ciclovía en paralelo a la autopista, proyecto inexistente.

Acá [en Quilicura] hay una pura entrada y una pura salida. Imagínese, por ejemplo, mi papá vive a 7 kilómetros de acá, y cuando uno toma la micro para ir a visitarlo, cuando hay taco, me demoro una hora u hora y media. Es lo mismo que te demoras en ir a Viña del Mar, que es otra ciudad. O sea, no puede ser. La gente viene cansada porque le toca trabajar lejos, viene choreada, viene de pie. Estar parado una o dos horas, para volver a tu casa o para ir a tu trabajo, es muy estresante. Ese es uno de los grandes problemas que tiene Quilicura. O sea, la conectividad vial es pésima, es torturante. Eso empeora la calidad de vida. Yo estoy más o menos a siete kilómetros, pero es para el lado del aeropuerto, en Lo Etchevers. A pesar de que estoy cerca, estoy a trasmano. Ahí hay una calle principal, que es San Martín, pero en la mañana los tacos son tremendos.

Yo salgo aquí a las 7 de la mañana para llegar a las 8, y llevo a las 8:05 u 8:10. Eso también te va estresando. Uno ve la cara de la gente en la micro, en las mañanas, y van todos con cara de amargados. No veo felicidad.

Adecuación cultural

La falta de transparencia en la información sobre la venta del producto vivienda PET atenta contra las familias en búsqueda de una solución habitacional adecuada. En el caso de Villa Los Jardines, los panfletos comerciales reflejaban el anhelo de la casa propia en lote individual, parte central de la identidad cultural de los grupos a los que están dirigidos los subsidios PET. Sin embargo, al instalarse en las viviendas, las familias descubrieron que estaban en una vivienda social, lo que causó una gran frustración.

En la empresa nos informaron de los proyectos PET. Estaba bonito... Ya instalados en la villa, esto era una vivienda social, con el piso que era así cemento bruto, nomás. El piso así, pero más blanco. Estaba sin pintar. Eran dos piezas, una cocina y un comedor.

El malestar aumentó con el paso del tiempo, al constatarse los diversos problemas a los que se veían enfrentadas las familias.

[Vivíamos en] dos piezas de madera. Pero hacía un frío, había un puro techo, no tenía aislante ni nada. Bueno, igual lo pasamos mal ahí. A mi marido se le presentó la oportunidad en el trabajo. Y yo le dije “bueno, no hay dónde perderse”.

Al año después le salió la casa y nos vinimos en mayo, porque fue cuando mi hijo cumplió tres años. Llegamos aquí a instalarnos. Tratamos de comprar lo que más podíamos para tener nuestra casa, o sea, lo que es artefactos, sillones, mesas, para poder almorzar y tomar once en familia. Ahí conocimos a los vecinos, “buenas tardes, mi nombre es tanto...”. Después, venía la Pascua y poníamos una mesa afuera, compartíamos, bailamos. De repente, se acabó eso y fue fome.

Comentario final

Si se considera entre los derechos humanos vinculados a la vivienda el acceso no discriminatorio y en igualdad de condiciones a una vivienda adecuada, se tiene que la mayor vulnerabilidad se da entre los deudores habitacionales PET. Ello tomando en cuenta que las deudas habitacionales Serviu se condonaron, y que el Programa Fondo Solidario entrega un producto sin la menor obligación de dividendo, mientras los deudores PET son acosados y si repactan, sus deudas parecen no tener fin.

Por otra parte, en el modelo de postulación y acceso a las viviendas PET no hay participación alguna de los beneficiarios. Es el sistema “llave en mano”, que hace de la “casa propia” una mercancía cualquiera. No hay un proceso colectivo de apropiación del espacio. Cada familia tiende a encerrarse en su casa y olvidarse de sus vecinos.

En el escenario descrito, la adhesión de los deudores morosos al movimiento Andha Chile es una oportunidad de encuentro solidario, de formulación de respuestas colectivas, además de la solución al problema del dividendo.

Referencias bibliográficas

- Alfageme Neumann, Enna, Ángel Hernández Abarca y Christopher Galil-Lewin. 1992. *La gestión urbana y habitacional en Chile: Informe del equipo de trabajo*. Nairobi: Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. Versión digitalizada [material protegido por derechos de autor], <http://books.google.cl/books?id=ikCMvu9Ho2gC&printsec=frontcover&hl=en#v=onepage&q&f=false>
- Bravo Heitmann, Luis. 1996. "Vivienda social industrializada: La experiencia chilena (1950–1995)". *Revista INVI* 11 (28): 2-36, <http://www.revistainvi.uchile.cl/index.php/INVI/rt/prINTERfriendly/206/726> [versión sin imágenes].
- Carrasco, Iván. 2008. "Los deudores habitacionales en Chile". En *Política habitacional y actores urbanos*, editado por Susana Aravena y Alejandra Sandova l, 93-98. Santiago: Ediciones SUR.
- Comisión Especial sobre Deuda Histórica, Cámara de Diputados, Chile. 2009. *Informe de la Comisión Especial relativa a las denominadas deudas históricas*. Santiago: Cámara de Diputados, 4 de agosto de 2009, http://www.chileracing.cl/docs/informe_camara_profesores.pdf
- Guérnica Consultores. 2012 (agosto). *Informe final. Evaluación de impacto Programas Fondo Solidario de la Vivienda I y II del Minvu*. Santiago: Guérnica Consultores, www.dipres.gob.cl/595/articles-103317_doc.pdf
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Departamento de Estudios, División Técnica de Estudios y Fomento Habitacional, Chile. 2004. *Chile. Un siglo de políticas en vivienda y barrio*. [En línea]. http://www.minvu.cl/opensite_20070411164518.aspx
- Montes, Carlos y Vicente Sota. 1995 (abril). *Deudores habitacionales. Propuestas para enfrentar situaciones pendientes*. Santiago: Cámara de Diputados, http://historiapolitica.bcn.cl/obtienearchivo?id=documentos/10221.1/11756/1/sv_00003.pdf
- Morandé, Felipe y Carlos García. 2004. "Financiamiento de la vivienda en Chile". *Documento de Trabajo* n.º 502. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo-BID, Departamento de Investigación.
- Naciones Unidas / ONU-Hábitat. 2010. *El derecho a una vivienda adecuada*. Folleto Informativo n.º 21 (Rev. 1), de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. Ginebra: Naciones Unidas, www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_sp.pdf
- Pérez-Íñigo González, Álvaro. 1999. *El factor institucional en los resultados y desafíos de la política de vivienda de interés social en Chile*. Serie Financiamiento del Desarrollo, n.º 78. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5285/S9900075_es.pdf?sequence=1
- Senado República de Chile. 2007. *Informe de las Comisiones de Hacienda y de Vivienda y Urbanismo, unidas, relativo a la situación de los deudores habitacionales*, 4 de abril de 2007, <http://www.senado.cl/appsenado/index.php?mo=sesionessala&ac=getDocumento&teseid=10511&legiid=478>



Fotografía Fernando Jiménez Cavieres

Toma de terrenos La Florida: el derecho a la localización

Fernando Jiménez Cavieres

Consultora Boreal

Los gobiernos democráticos de las últimas décadas han procurado exorcizar el espectro de las tomas de terreno por la vía de ampliar la oferta mediante masivos subsidios a la demanda. No obstante, las ocupaciones de suelo privado y de inmuebles no han desaparecido por completo y siguen siendo una herramienta de presión para los excluidos de suelo bien localizado y su derecho a vivir en las ciudades.

Los actuales ‘tomadores’ de terrenos no son los mismos de cuatro o más décadas atrás, cuando buscaban establecerse en las ciudades sin importar mucho la localización particular, sino el derecho a estar en ellas. Hoy en día quieren permanecer en los barrios que los vieron crecer, en los sectores donde, años atrás, sus propios padres fueron ‘tomadores’ de terrenos.

Este es el caso del Comité de Allegados Don Bosco de la comuna de La Florida, cuyos integrantes ocuparon en 2013 los terrenos que les habían sido prometidos para uso de vivienda social, promesa de la cual la autoridad intentó desistirse más tarde, aduciendo motivos técnicos y financieros.

Las tomas de terreno y el derecho a la localización

El Comité de Allegados Don Bosco de La Florida representa uno de muchos casos en los cuales los allegados, aun cuando se incorporen al sistema de subsidio, esperan que el Estado se comprometa a defender su derecho a permanecer en los territorios en que han vivido y creado sus redes.

En términos legales, la Constitución Política de Chile prescribe que “nadie puede, en caso alguno, ser privado de su propiedad, sino en virtud de ley general o especial que autorice la expropiación por causa de utilidad pública o de interés nacional, calificada por el legislador” (Art. 24). Ello implica que si el Estado quisiera aducir la utilidad pública para una expropiación, no solo debería justificarlo, sino además indemnizar, en valor

Figura 1 Ubicación del terreno tomado en Tobalaba con avenida Departamental



Fuente: Google Earth, Image © 2015 DigitalGlobe.

de mercado, y haber pagado en su totalidad antes de tomar posesión del terreno. Esta situación se ha presentado en algunas de las tomas de terreno realizadas en las últimas décadas, donde, antes del camino de la expropiación, el Estado ha preferido negociar y adquirir esos u otros terrenos para poder implementar proyectos de vivienda social.

En relación con los desalojos forzados que eventualmente pudieran producirse, aun cuando el Código Penal tipifique la usurpación de bienes inmuebles (Art. 457 y 458), lo que implica que las tomas de terreno pueden ser desalojadas, existe la obligación legal vinculante respecto a los tratados internacionales en materia del derecho a la vivienda, por la cual la propia ley chilena abriría la opción de ocupar terrenos. Atendiendo a que la Constitución Política garantiza a todas las personas el libre acceso a la propiedad por medios lícitos, para algunos la discusión remite a la licitud del proceder (Paredes Lillo, 2004).

La “toma” en La Florida

El sitio de la ocupación de terrenos activada por el Comité de Allegados Don Bosco de La Florida en 2013 formaba parte de lo que fue el asentamiento Nueva Habana, surgido de una toma de terreno de noviembre de 1970, y que luego del golpe de Estado de 1973 se llamó Nuevo Amanecer.¹

¹ Más información sobre ese proceso histórico puede encontrarse en, por ejemplo, Fiori (1973) y Cofré Schmeisser (2007).

De acuerdo con los entrevistados, el terreno fue enajenado en tiempos de la dictadura y pasó a ser propiedad del Servicio de Vivienda y Urbanización (Serviu).

El Comité de Allegados Don Bosco, surgido en 2002, forma parte de la Federación Nacional de Pobladores (Fenapo), la cual agrupa a diversas organizaciones de allegados, sin casa, damnificados y deudores habitacionales, muchos de ellos 'herederos' de lo que fue la toma de terrenos Nueva Habana. El comité está constituido por cerca de 600 familias que se han ido organizando para postular a subsidios destinados a la obtención de una vivienda social, cumpliendo para ello con los requisitos exigidos por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Minvu). Lo que reivindican sus integrantes es la capacidad autogestionaria de las familias, y su inclusión en la toma de decisiones relativas tanto al tipo de viviendas como a su localización en el lugar donde se han tejido históricamente sus vínculos sociales. Esa reivindicación no implica, entonces, excluirse del sistema de subsidios imperante, sino buscar los mecanismos para maximizar el aporte gubernamental y gestionar soluciones de mejor calidad.



Fotografía del autor.

Como lo expresa una ocupante:

Mi mamá llegó al campamento Nueva Habana conmigo de cinco meses, y siempre me quedé en la casa de mi mamá por esto de que no había plata. Tenía tres hijos chicos, que tenía que mantener, y no me alcanzaba; entonces vivía en la casa de mi mamá. Pero llega un momento en el que uno anhela tener lo suyo, tener, pensar en el futuro, dejar algo a sus hijos. Entonces opté por meterme, por integrarme nuevamente al comité y luchar por una casa digna, que creo que es un derecho.

En 2012, los postulantes fueron beneficiados con el subsidio y la construcción de un primer proyecto para 150 familias, ubicado en la avenida Departamental, mientras un proyecto para otros 120 miembros se ejecutaría vecino al anterior, en los lotes 1 y 3 de la esquina de las avenidas Departamental y Tobalaba, de acuerdo con lo comprometido por el director de Serviu en 2011.² Según tal compromiso, se utilizaría esos terrenos para la edificación de un conjunto de viviendas para los allegados de la comuna de La Florida. Por su parte, el Municipio se había comprometido a limpiar el predio como aporte al proyecto. Sin embargo, a principios de 2013 se informó a los postulantes que, por razones técnicas, ese terreno no podía ser ocupado, ya que se trataría de rellenos y la remoción de capas no podía ser cubierta con los montos del subsidio.

Ellos [Serviu] con el tiempo se dan cuenta que este destino comercialmente es muy apetecido; por lo tanto, nos informan que no nos van a construir. Entonces nosotros nos tomamos el terreno en defensa de un terreno que ya estaba comprometido. Nosotros cumplimos con el sistema; por lo tanto, ellos tienen que cumplir con los compromisos.

Como reacción a ese incumplimiento unilateral, los lotes fueron ocupados el 22 de marzo de 2013 por 85 miembros del Comité de Allegados Don Bosco de La Florida, con la exigencia de que la autoridad cumpliera el compromiso adquirido.

Al momento de la toma, la mayoría de los allegados residía en habitaciones instaladas en los patios o en la propia vivienda de familiares, o arrendando y en precarias condiciones de habitabilidad, principalmente en términos de espacio y servicios compartidos con otra(s) familia(s). Por otra parte, es evidente que las condiciones de habitabilidad de cualquier toma son de extrema precariedad, pero los ocupantes lo asumían como algo temporal y como una medida de asegurar que el terreno no sería usado con otros fines.

2 Según lo informado por los vecinos, ese compromiso se realizó en un acto público. Más detalles hay en la declaración pública del comité, disponible en <http://dichato hoy.blogspot.com/2013/04/agrupacion-de-allegados-don-bosco.html>.

Yo vivo con mi mamá, y en la casa de mi mamá viven... bueno, ella con cuatro hijos; mi hermana, mamá soltera con un hijo de un año; vivo yo con mi marido y mis dos hijos, y hasta hace poco teníamos un adulto mayor que falleció hace una semana atrás. (Dirigenta Comité Don Bosco)

La decisión de ocupar los terrenos iba más allá de obtener un lugar donde hacer uso del subsidio y construir viviendas sociales: los miembros del Comité Don Bosco querían permanecer en la misma comuna donde estaban sus raíces y sus redes sociales, y que consideraban adecuada en términos de accesibilidad, equipamiento y servicios. La ocupación reclamaba: el derecho a permanecer en la comuna de origen; el cumplimiento de los compromisos establecidos por la autoridad de SERVIU; la recuperación de un suelo que históricamente pertenecía a la población.

Tales planteamientos, sin embargo, no cubrían todas las demandas del Comité de Allegados. Además de la intención de recuperar el legado histórico de Nuevo Amanecer y preservar los lazos sociales e identitarios que los unían a la comuna y al sector, lo que reclamaban sus integrantes era su derecho a residir en un lugar de la ciudad que les entregaba posibilidades de acceso a oportunidades urbanas.

El Comité don Bosco se caracteriza porque nosotros nos manejamos en un perímetro que es Tobalaba, Departamental, Walker Martínez y avenida La Florida, Vespucio, y eso significa que todos los hijos de los postulantes del Comité don Bosco estudian en los colegios que están aquí en los alrededores. (Dirigenta Comité Don Bosco)

El sector se ubica en la zona alta de La Florida y colinda con el canal San Carlos, donde se construyó un parque hace menos de una década. Además de su buena accesibilidad a todo tipo de servicios (colegios, consultorios, transporte público), e infraestructura de servicios básicos completa (agua, alcantarillado, electricidad) y del mejoramiento de áreas verdes, existe inversión pública en la pavimentación y en la ampliación de las avenidas Departamental y Tobalaba, todo lo cual repercute en lo atractivo del terreno tanto para el mercado inmobiliario como para los actuales ocupantes: sus hijos estudiaban en los colegios del sector, ellos se atendían en los consultorios locales; usaban los servicios, infraestructura y equipamiento existente, y no querían llegar al desarraigo y a empezar de nuevo en sectores desconocidos de la ciudad.

A tales ventajas se suma las que se derivan aquellas vinculadas a la seguridad, producto de una larga historia común entre los vecinos:

El hecho de mandarnos a la periferia hace que mi hijo, independientemente que tenga buena..., se me pueda perder. Acá por lo menos nosotros nos conocemos, sabemos quién hace maldades y quiénes no. En cambio, en

otro lado yo no voy a conocer a la gente y no sé con qué escenario me voy a encontrar en otro lado. Yo me encuentro segura acá, ese es el motivo: me encuentro segura en el barrio y en la comuna. (Vecina Comité Don Bosco)

Si bien la ocupación inicial del terreno fue realizada por 85 personas, a agosto de 2013, momento de las entrevistas realizadas para este recuento,³ solo tres grupos familiares, con un total de doce personas instaladas en mediaguas, permanecían ahí. El resto de los miembros del comité había vuelto a su condición de allegados, con familiares, a la espera de que el proyecto se siguiera desarrollando, pero se turnaban para pernoctar en la toma, como un modo de presión para evitar que otros grupos de pobladores que no pertenecían ni al comité ni al sector pretendieran arrebatarles su derecho a ese suelo. Al ser entrevistados, los ocupantes se mostraban dispuestos a soportar una precariedad habitacional extrema a cambio de dar visibilidad a sus demandas y lograr que el terreno fuera ocupado en la construcción de viviendas para los miembros del comité de allegados que ya habían obtenido su subsidio habitacional el año 2012.

Ocorre, sin embargo, que aunque en el terreno se levante un cartel indicando que Serviu ahí construye viviendas sociales, y aunque los miembros del Comité Don Bosco tengan un certificado (o voucher) de subsidio, nada les asegura el acceso a una vivienda, ya que ese documento debe traducirse en un proyecto concreto y no existe una promesa de compraventa que asegure a los postulantes que se les construirá en el terreno.

No hay nada firmado, es un compromiso, hay un compromiso escrito del terreno del cual nos agarramos y de donde ahí ellos no pudieron desalojarnos. Pero lo que nos mantiene aquí hasta el día de hoy, es que ellos dicen “vamos a avanzar”.

Discriminación y sujetos vulnerados

Los ocupantes en la toma de La Florida no se perciben discriminados por los vecinos del sector, ya que muchos de ellos son incluso familiares, pero sí han experimentado el prejuicio y la estigmatización de parte de autoridades y funcionarios, quienes suelen expresar que están para hacerles un favor y no para servirlos como ciudadanos.

Por el hecho de vivir aquí en la toma [los funcionarios municipales] nos discriminan: “la gente que vive en el campamento y la gente que vive en la población”. Hacían esa diferencia [las autoridades]. (Vecina Comité Don Bosco)

3 El autor entrevistó a una dirigente y a cuatro vecinas del Comité Don Bosco en el mismo terreno tomado, el día 17 de agosto de 2013.

La discriminación por estrato socioeconómico está en la base de la negación del derecho a vivir en suelo bien localizado, en viviendas de estándar digno y con sólidas redes sociales.

De repente tienden a marginar, la sociedad, los gobiernos, de que las personas que están en campamentos, las personas que pertenecen a viviendas sociales, son de la peor calaña. Todas las personas que estamos aquí somos los mismos quienes les trabajamos en sus casas particulares; somos los mismos que les cuidamos a sus hijos. Entonces no sé cuál es la razón para que anden discriminando. Nace la idea y la necesidad, por seguridad para todos los que estamos formando barrios, de solicitar certificado de antecedentes a los postulantes, cónyuges, hijos. (Vecina Comité Don Bosco)

Con la toma se han abierto algunos espacios de diálogo entre los pobladores y las autoridades, dada la presión de estar como ocupantes, pero la organización del comité ha sido el principal motor de la participación. A ella se le han ido sumando otras organizaciones sociales, estudiantes y profesionales, para respaldar su medida de presión. Entre las organizaciones de apoyo se encuentran otras agrupaciones, como la Fenapo, y profesionales asociados al Movimiento de Pobladores en Lucha (MPL) con su EGIS.⁴ Por eso, es la propia organización que ha constituido el comité la que construye una propuesta de autogestión, participación y aprendizaje.

Me invitan a mí a participar en el comité, yo me integro, me informo que hay un sistema de asambleas donde se está permanentemente informado, acepto las condiciones, empezamos a armar...

Nadie está pidiendo que nos regalen nada, nada; no estamos pidiendo gratuidad; (...) tenemos más que claro que con esfuerzo se logran las cosas, pero es necesario que se reconozca constitucionalmente que la vivienda es un derecho. (Vecina Comité Don Bosco)

El comité se mantiene autogenerando información y sostiene la presión para ejercer su derecho a ser parte de la toma de decisiones. Ello ha llevado a sus integrantes a informarse sobre políticas sociales y sobre derechos humanos, tanto de manera autodidacta como con el apoyo de estudiantes y profesionales.

4 EGIS: Entidades de Gestión Inmobiliaria Social. Se trata de entidades promovidas por la política de vivienda para que actúen en la gestión de los proyectos y el enlace entre la oferta y la demanda. Han sido fuertemente criticadas, porque muchas de ellas no tenían ninguna motivación social y solo lucaban con la necesidad de las personas, lo cual, entre otras cosas, ha motivado a pobladores a tener EGIS propias.

Figura 2 Terreno tomado en la esquina de Tobalaba y avenida Departamental



Fotografía del autor.

La necesidad te hace informarte de tus derechos... Cuando nosotros empezamos a entender lo que correspondía como barrio, poder vivir en la comuna y no ser erradicados a la periferia, porque eso nos quitaba las posibilidades de surgir, de meternos en estos guetos que ellos hablan, que al final todos tenemos derecho a elegir dónde queremos vivir, no donde el Estado decida enviarnos, porque nosotros estamos cumpliendo los requisitos básicos que a cualquier postulante le piden: libreta de ahorro, su Ficha de Protección Social. Entonces, si nosotros cumplimos con el sistema, el sistema tiene que cumplir con nosotros. (Vecina Comité Don Bosco)

Las mujeres

En las organizaciones de allegados, como el Comité Don Bosco, suelen ser las mujeres las que tienen mayor dificultad para reunir el ahorro exigido para participar en el proceso de obtención de un subsidio habitacional; sin embargo, son las más entusiastas al momento de luchar por la vivienda propia.

Generalmente a la mujer que es soltera, que no tiene sus estudios, que no tiene un trabajo fijo por lo mismo que no tiene estudios terminados y trabaja de “colera” en la feria, a esa mujer le cuesta mucho obtener su ahorro para la vivienda. Y eso es como la característica de las personas que han tenido dificultades y han quedado abajo de los proyectos (...). Igual nosotros, como organización, hemos tratado de ayudar en todas esas cosas, pero no damos abasto, y es muy lamentable: son las familias que más lo necesitan. (Vecina Comité Don Bosco)

Desde que se privatizó el agua, te cobran por todo y uno no tiene derecho como consumidor a nada; sí, son caros los servicios básicos. (Vecina Comité Don Bosco)

Mayoritariamente son las mujeres quienes están en la organización que demanda por la vivienda, incluso en el caso de las casadas, lo que hace más pesado el triple rol que las sobrecarga (comunidad, familia y trabajo).

Muchos de los maridos de las postulantes no creen en el proyecto. Ellos como que fueron criados en el tiempo de que “yo soy el proveedor, el que sustenta la familia, ya no me pidas nada más”. Pero el proveedor sustentador no es solo en lo económico; no vamos a vivir siendo eternos allegados toda la vida. (Vecina Comité Don Bosco)

Me siento insegura; claro, insegura de que nos echen. Insegura también... me he puesto a pensar si fue buena decisión haberme venido, y luego digo, “sí, fue buena decisión”. Si no, no hubiera resultado, estaríamos en nuestras casas todavía sentados esperando que nos dieran otro terreno. (Vecina Comité Don Bosco)

Derecho a la ubicación adecuada: permanecer en la ciudad

Para los ocupantes de la toma de terrenos de La Florida, parece poco probable que sin esa medida de presión hubieran logrado obtener que el terreno fuera destinado a vivienda social, ya que las señales provenientes del Municipio indicaban un uso “más comercial”. Con la toma se logró que Serviu formalizara, mediante una carta de compromiso, la promesa de construir el proyecto en el lugar. Como los terrenos ya habían sido adquiridos por el Ministerio de Vivienda a través del Serviu,⁵ se apelaba a ese mismo Servicio por el cumplimiento de la promesa verbal de usar los terrenos para construir viviendas destinadas a los allegados del sector.

En este caso, el derecho principal por el que luchaban las familias al reclamar su derecho a una vivienda, se refiere a la accesibilidad a bienes y servicios públicos, al acceso a oportunidades y al deseo de conservar redes y vínculos históricos y familiares. Todo ello se traduce en una ubicación muy apreciada por los miembros del Comité Don Bosco, un lugar donde se encuentran sus raíces históricas, sus redes de apoyo, así como la infraestructura y equipamiento apropiados para satisfacer sus necesidades. Así, con la toma se reclama el derecho a acceder a suelo bien localizado.

En Chile, sin embargo, no existe garantía de suelo urbanizado y bien localizado para los más pobres. La especulación inmobiliaria, por un lado,

5 Información entregada por los vecinos y confirmada en el Acta de Concejo Ordinario n.º 110 del Municipio de La Florida, del 12 de agosto de 2013.

y la desregulación y ausencia de políticas de suelo, por otro, llevan a que a los más vulnerables no les quede otra alternativa que la ocupación de terrenos para exigir ese derecho.

Más grave aún: persiste la tendencia a vincular vivienda social con vivienda barata y de bajo estándar, localizada en suelo barato, con lo cual se perpetúa la segregación espacial y la idea de 'beneficio' por sobre el concepto de derecho al suelo, la vivienda y la ciudad.

En la comuna de La Florida, ciento cincuenta familias pertenecientes al Comité de Allegados Don Bosco, llevan más de seis años esperando que se inicie la construcción de sus viviendas en un terreno ubicado cerca de la intersección de Departamental con Tobalaba y que fuera prometido por la Presidenta de la República durante su primer gobierno. A doce meses de iniciado el segundo mandato de Bachelet, ninguna piedra se ha movido en el lugar; el motivo, denuncia el dirigente de la agrupación, Rafael Soto, es que el espacio ha cobrado gran valor y se lo quieren entregar a un privado.

El terreno en cuestión, es un sitio eriazado de propiedad del SERVIU, que fue entregado oficialmente a los pobladores en el año 2011, después de tres años de movilizaciones y gestiones con distintas autoridades de turno, las que ponían todo tipo de dificultades en su cesión. Durante el gobierno de Sebastián Piñera se dio el vamos al proyecto de edificación de las viviendas sociales, pero en cuanto entraron las máquinas al sitio las autoridades pararon la obra alegando que no existía el financiamiento necesario para emparejar el suelo.

Marianela González, "Seis años de espera para los allegados de La Florida". *El Ciudadano*, 10 marzo 2015 (<http://www.elciudadano.cl/2015/03/10/151550/jornada-de-protesta-por-la-corrupcion-y-la-especulacion-inmobiliaria/>)

Referencias bibliográficas

- Castillo, María José. 2010. "Producción y gestión habitacional de los pobladores. Participación desde abajo en la construcción de vivienda y barrio en Chile". *Cuadernos Electrónicos de Derechos Humanos y Democracia* n.º 6, Monográfico Derecho a la Vivienda y a la Ciudad (Alcalá de Henares, España): 30-71, <http://bit.ly/1HVuMwk>
- Cofré Schmeisser, Boris. 2007. *Campamento Nueva La Habana: el MIR y el movimiento de pobladores: 1970-1973*. Santiago: Ediciones Escaparte, <http://www.memoriachilena.cl/602/w3-article-86122.html>
- Ducci, María Elena. 1997. "El lado oscuro de una política de vivienda exitosa", *EURE* 23 (69): 99-115, http://www7.uc.cl/sw_educ/cyv/pdf/chile.pdf
- Fiori, Jorge. 1973. "Campamento Nueva La Habana: estudio de una experiencia de autoadministración de justicia" [versión electrónica]. *EURE* 3 (7): 83-101, <http://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/840>
- Golay, Christopher y Melik Özden. 2009. *El Derecho a la Vivienda. Un derecho humano fundamental estipulado por la ONU y reconocido por tratados regionales y por numerosas constituciones nacionales. Una colección del Programa Derechos Humanos del Centro Europa - Tercer Mundo (CETIM)*, <http://www.cetim.ch/es/documents/bro7-log-A4-es.pdf>

- Instituto de Asuntos Públicos (INAP). 2005. Origen e implementación del Programa Fondo Solidario de Vivienda. Santiago: INAP.
- Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH). 2011. *Situación de los derechos humanos en Chile. Informe Anual 2011*. Santiago: INDH, <http://www.indh.cl/wp-content/uploads/2011/12/27555-Informe-Anual-2011-BAJA1.pdf>
- Jiménez, Fernando. 2008. *Chilean Housing Policy: A case of social and spatial exclusion*. Berlín: LIT Verlag / Habitat-International: Schriften Der Habitat Unit, Fakultät VI Planen Bauen Umwelt Der Tu Berlin.
- Leckie, Scott. 1992. From housing needs to housing rights. An analysis of the right to adequate housing under International Human Rights Law (Human settlements programme). Londres: The International Institute for Environment and Development (IIED).
- Leckie, Scott. 1999. *UNDP Human Development Report 2000: Housing Rights*. Ginebra: Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE), http://www.urban-centre.utoronto.ca/pdfs/elibrary/UNDP_Housing_Rights_1999.pdf
- Pacheco, Cristián. 2011. "Red IRA: Para que no haya gente sin casas y casas sin gente", *diarioUChile*, 19 agosto 2011, <http://radio.uchile.cl/2011/08/19/red-ira-para-que-no-haya-gente-sin-casas-y-casas-sin-gente>
- Paredes Lillo, Carlos. 2004. *Alcances jurídicos de la toma de terrenos*. Temuco: Universidad Católica de Temuco, Escuela de Derecho, <http://www.buenastareas.com/ensayos/Alcances-Jur%C3%ADdicos-De-La-Toma-De/2825512.html>
- Rodríguez, Alfredo y Ana Sugranyes, eds. 2005. *Los con techo. Un desafío para la política de vivienda social*. Santiago: Ediciones SUR, <http://www.sitiosur.cl/r.php?id=81>
- Sabatini, Francisco. 2000. "Reforma de los mercados de suelo en Santiago, Chile: efectos sobre los precios de la tierra y la segregación residencial". *EURE* 26 (77): 49-80, <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612000007700003>
- Trivelli, Pablo. (2010), "El culto a las plusvalías en la construcción de las ciudades chilenas". *Proposiciones* n.º 37: *Pensar La Ciudad*: 13-21, <http://www.sitiosur.cl/r.php?id=928>



Fotografía Susana Aravena

Migrantes en Santiago de Chile

Susana Aravena

I. Municipalidad de Pedro Aguirre Cerda

Prefiero vivir en ancho, en piezas grandes —me sentía acomodada; ahora estoy incomodada—, para vivir cómoda con todos mis hijos. Mis hijos tenían cama allá. Pero ahora ya, ¡qué voy a hacer! Así tienen que vivir. A buscarme la vida, para hacer estudiar a mis hijos más que nada. (Marta)

Las migraciones —tanto internas como desde el extranjero— siempre han sido parte de nuestra historia; sin embargo, se han intensificado y han adquirido especial relevancia en las últimas décadas. Entre los años 2002 y 2014, casi se duplicó la cantidad de extranjeros que viven en Chile. Si en el Censo 2002 se contabilizaron 185.000, de los cuales el 68 por ciento correspondía a latinoamericanos, en 2009, de acuerdo con el Departamento de Extranjería y Migración, vivían 352.344 extranjeros, con un 73 por ciento de latinoamericanos (Segura y Bigit 2014, 24 y 25). En 2014, se siguió incrementando el número de inmigrantes:

Las cifras disponibles hablan de un aumento importante. De acuerdo a la ONU, somos el país de la región que mayor crecimiento migratorio experimentó desde los años noventa. Y el Departamento de Extranjería y Migración (DEM), dependiente del Ministerio del Interior, precisa el escenario: hoy en Chile los inmigrantes suman 441.529 personas. Según el subsecretario de Interior, Mahmud Aleuy, nuestra tasa de crecimiento de inmigrantes entre el 2006 y el 2014 es del 78,5%, de acuerdo a la evolución de los permisos de residencia anualmente otorgados. (Araya 2014, párr. 2)

Institucionalidad migratoria en Chile y derecho a la vivienda adecuada

Pese a que Chile es el país de América Latina donde aumentó más el número de migrantes, no cuenta con una legislación que asegure a los extranjeros el acceso en condiciones de igualdad a servicios sociales. La legislación vigente¹ no hace referencia a la protección de los derechos humanos

1 La legislación vigente en Chile es: el Decreto Ley 1094 de 1975, Ley de Extranjería; el Decreto Supremo 597 de 1984, Reglamento de Extranjería; el Decreto Supremo 5142 de 1960, disposiciones Sobre Nacionalización de Extranjeros; el Decreto Ley 1094 de 1975 y Decreto Supremo 597 de 1984; la Ley 20050, del 26 de agosto de 2005, que Reforma la Constitución

de las personas y familias que migran al país. Al respecto, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), en su informe *Perfil migratorio de Chile* (2011, 68), señala que, aunque los asuntos migratorios se encuentran regulados por un conjunto de normas relativas a extranjería y migración, “se observa que hay una ausencia de disposiciones respecto de la protección de los derechos humanos de las personas migrantes en cada uno de estos instrumentos”. El Estado chileno parece ignorar que las personas ‘viajan con sus derechos’. Así lo expresó Diego Carrasco, del Observatorio Control Iberoamericano de los Derechos de los Migrantes (OCIM):

Hay que tener presente que la Convención Internacional para la Protección de los Migrantes y sus familias ha establecido desde ya que no es posible para el Estado negar derechos como Educación, Salud y otros a las familias de los migrantes y hay fallos de la Corte Interamericana en que se ha establecido la tesis de que la condición documentaria irregular que puedan tener los padres no puede ser un fundamento o causal para negar derechos a hijos de emigrantes en las Américas. (Citado en Correa 2014)

Acciones de integración para los migrantes

El Estado chileno reconoce un aumento importante de las migraciones desde los países limítrofes. En este marco, lleva a cabo un conjunto de acciones para acoger a los extranjeros residentes en el país, como la acción especial de protección de la maternidad (del Ministerio de Salud); la acción especial de acceso a la educación (del Ministerio de Educación); el convenio que facilita el acceso a educación parvularia (acción de la Junta Nacional de Jardines Infantiles); el convenio que facilita el acceso al sistema público de salud de niñas, niños y adolescentes (acción del Ministerio de Salud); el convenio que facilita acceso a la red de protección de víctimas de violencia intrafamiliar a mujeres inmigrantes, solicitantes de refugio y refugiadas (acción del Servicio Nacional de la Mujer); y el convenio que facilita el acceso a la red de protección de la infancia (acción del Servicio Nacional de Menores).²

En lo que se refiere al derecho a la vivienda adecuada, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Minvu) no cuenta con una política pública para resolver los problemas sociales de los inmigrantes en materia de acceso a la vivienda; por ejemplo, para regular las condiciones de arriendo, que muchas veces bordean lo ilegal, o lo son abiertamente. Sí ha habido avan-

Política de 1980; la Ley 20507, que tipifica los delitos de tráfico ilícito de migrantes y trata de personas y establece normas para su prevención y más efectiva persecución criminal; la Ley 20430, que establece disposiciones sobre protección de refugiados; y el Decreto 837 “Aprueba reglamento de la Ley 20430, que establece disposiciones sobre protección de refugiados”.

2 Véase Departamento de Extranjería y Migración, Ministerio del Interior y Seguridad Pública, “Acciones de integración”, <http://www.extranjeria.gob.cl/acciones-de-integracion/>.

ces en la reducción del plazo para la obtención de un subsidio habitacional una vez obtenida la residencia.

Actualmente, los vacíos que dejan las acciones del Estado en materia de integración de migrantes son asumidas por un conjunto variado de organizaciones:

En Chile, las organizaciones dedicadas al tema migratorio son de origen diverso y, por tanto, poseen distintos enfoques. En términos generales, se trata de organizaciones vinculadas a la Iglesia, organizaciones que trabajan en el área de género y derechos humanos y universidades.

Estas organizaciones proveen servicios especializados como atención jurídica, apoyo y orientación en el proceso de regularización de papeles, atención en salud mental; bolsas de empleo, servicios de acogida y además, proporcionan espacios de encuentro y recreación (grupos folklóricos, de música, etc.). (OIM 2011, 79)

Acceso a la vivienda para los inmigrantes

Las políticas vigentes para acceder a la vivienda están centradas en la propiedad individual y no corresponden a las demandas habitacionales de las personas y familias de migrantes:

Ya no estar viviendo así, toda la vida viviendo así, ¡cuántos años pagando arriendo! Quise postular para casa, pero lamentablemente no... me pedían cinco años de... (Olga)

Hasta octubre de 2014, para postular a algún programa de subsidio habitacional se exigía a los inmigrantes tener certificado de residencia de una antigüedad superior a los cinco años. Este periodo se sumaba al lapso necesario para obtener el certificado de residencia, aproximadamente seis años, lo que en el caso de un migrante de bajos recursos implicaba una espera de diez o más años en la obtención de un apoyo para el acceso a una vivienda.³

Ya cuando saqué mis papeles, todo (...), me fui a postular y me dijo que con mi cédula que tengo, tengo que tener cinco años para poder postular, cinco años de residencia. (Olga)

3 Como se señala en un documento del Congreso Nacional: "Las políticas habitacionales vigentes en Chile sólo consideran a aquellos inmigrantes que tiene un certificado de residencia de una antigüedad superior a 5 años. Ello implica que corresponden a personas que han permanecido al menos 6 años en el país, según el tipo de visa que hayan obtenido. Considerando que para la obtención de la residencia definitiva se requiere, entre otras exigencias, acreditar 5 años de permanencia en Chile, para postular a este Programa se requieren, por lo menos, 10 años de residencia en nuestro país". Véase Biblioteca del Congreso Nacional, *Vivienda e inmigración. Derecho comparado. Informe* (2012), http://transparencia.bcn.cl/obtiene_archivo?id=repositorio/10221/15809/1/Vivienda%20e%20inmigracion_v7.doc.

Esta situación comenzó a cambiar con la declaración de la ministra Paulina Saball, de Vivienda y Urbanismo, a fines de 2014, según la cual:

Las familias extranjeras residentes en Chile podrán postular directamente a beneficios habitacionales de su cartera de Estado y solo se exigirá, mediante una modificación legal, el documento de residencia permanente en el país, el que se obtiene tras cinco años de permanencia en el país, con lo cual se anula la exigencia de una antigüedad mínima de cinco años, corridos, una vez obtenido el certificado de permanencia definitiva.⁴

Si bien la política habitacional chilena ha tomado algunas medidas con respecto al acceso a la vivienda, quedan por precisar instrumentos específicos de atención especial a grupos vulnerables, en particular personas en situación de calle, allegados, habitantes de campamentos, inmigrantes en tugurios, gitanos, adultos mayores, jóvenes, discapacitados e indígenas. En el caso de los migrantes:

El acceso a soluciones habitacionales de largo plazo, como podría ser la vivienda propia, es una solución difícil para la gran mayoría de los migrantes. Ello por cuanto la política de habitación se rige con criterios de universalidad y los requisitos, en consecuencia, resultan más complejos de lograr. La propuesta en este ámbito es nuevamente introducir la variable nacionalidad en los registros que existen sobre vivienda y postulaciones al crédito habitacional. (OIM 2011, 90)

Entre los mayores problemas se encuentra uno no explícitamente debatido en las discusiones, como es la falta de una política de arrendamiento que proteja al arrendatario y no solo al propietario.

Diecisiete familias en un cité del centro de la ciudad

En el caso que se analiza, el objeto de estudio es un grupo especialmente vulnerable: familias peruanas inmigrantes habitantes de un cité,⁵ ubicado en la calle Maipú, en la comuna de Recoleta. Como señala Rolnik (2012), son especialmente vulnerables “las personas con ingresos bajos, las mujeres, los niños, las minorías y los pueblos indígenas, los migrantes, los desplazados internos, los arrendatarios, las personas de edad y las personas con discapacidad”.

4 Ministerio de Vivienda y Urbanismo, “Inmigrantes podrán postular a subsidios habitacionales al momento de obtener su visa permanente” (25 de octubre de 2014), http://www.minvu.cl/opensite_det_20141025131333.aspx.

5 Por conventillo o cité se comprende conjunto de viviendas de calidad mínima en materia de tamaño y calidad, agrupadas en un pasaje compartido y, en general, construidas por la beneficencia pública de fines del siglo 19 y principios del 20. Se caracterizan por su mal estado de conservación y deficiente calidad de servicios higiénicos. Los cités son habitados actualmente por familias en su mayoría inmigrantes, que viven por lo general hacinadas y experimentan condiciones de arrendamiento usualmente arbitrarias y/o insuficientemente reguladas.

Cuando se trata de sectores como los señalados, y en materia de los aspectos vinculados a su residencia en la ciudad —tema de este informe—, la obligación por parte del Estado de promover el derecho a una vivienda adecuada requiere de normas legales que expliciten la equidad en el acceso a la vivienda, que velen por la no discriminación y determinen una distribución más equitativa de la tierra. Esto adquiere especial relevancia cuando se trata de la Región Metropolitana, donde se concentra el mayor número de inmigrantes del país, especialmente en las comunas centrales de Santiago.

Comuna de Recoleta

Recoleta es una comuna pequeña, ubicada al norte de la ciudad, con una superficie total de 16 kilómetros cuadrados, creada por decreto en los inicios de los años ochenta como una subdivisión y reorganización de las comunas de Conchalí y Santiago. De acuerdo con datos de la Biblioteca del Congreso Nacional, contaba con 122.050 habitantes el año 2012, lo que implica un crecimiento negativo con respecto al año 2002, cuando la población alcanzaba a 148.220 personas.

Según datos de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (Casen) de 2009, los hogares de la comuna son no pobres en su mayoría (un 91,88 por ciento del total). En cuanto a la jefatura, un 34,65 por ciento corresponde a hogares con jefatura femenina. El porcentaje de hacinamiento de los hogares se ubica bajo el 10 por ciento del total de la comuna, con un 8,48 por ciento de hacinamiento medio y un 1,19 de hacinamiento crítico. En cuanto a los índices de allegamiento, la mayoría de los hogares no tiene allegamiento interno (73,28 por ciento) ni externo (87,34 por ciento).

El tipo de tenencia de vivienda que predomina en la comuna es la vivienda en propiedad, condición que alcanza al 54,07 por ciento del total; las arrendadas se ubican en segundo lugar, con un 23,45 por ciento; y las cedidas, en tercero, con un 20,24 por ciento. El tipo de vivienda predominante es la casa (individual, en cité o en condominio), con un 93,40 por ciento del total.

La comuna cuenta con un hospital y nueve centros de salud ambulatorios, setenta y un establecimientos educacionales y gran cantidad de micro- y medianas empresas. Los servicios urbanos presentes en la comuna fueron valorados de manera positiva por los entrevistados, quienes destacaron la cercanía del cité con el centro tradicional de la ciudad y los servicios con los que cuenta la comuna de Santiago, con colegios, consultorios, y especialmente muchos talleres y fábricas pequeñas que contratan migrantes. También destacaron la existencia de subcentros comerciales cercanos a la vivienda, como el barrio de Patronato. Reconocieron que el barrio y el sector donde habitan es un lugar limpio y accesible, están cerca de todo, en algunos casos sus trabajos están incluso en la misma cuadra, lo que les permite ahorrar en transporte y alimentación, y contar con tiempos de traslado que no afectan negativamente su calidad de vida.

Precariedad social y laboral

Este estudio se centra en familias inmigrantes provenientes de Perú, considerando que —según cifras de la Policía de Investigaciones— en Santiago son cinco las colonias con mayor cantidad de miembros, de las cuales la primera es la peruana, con 24.339 inmigrantes al año 2013 (Díaz y Rodríguez 2013). Según Torres e Hidalgo (2009, 315), tan solo en la comuna de Recoleta viven más de 1.500 inmigrantes peruanos, lo que equivaldría a cerca del 1 por ciento de la población total de la comuna.

Por su parte, la Organización Internacional para las Migraciones señala en su informe sobre Chile:

En años recientes la encuesta de hogares y el registro de visas del DEM dan cuenta que la migración peruana constituiría la primera mayoría (37,1% para la inmigración peruana y 17,2% para la argentina). La participación de la inmigración boliviana, ecuatoriana y colombiana experimentaría, de acuerdo con el DEM [Departamento de Extranjería y Migración], un leve incremento respecto de los datos censales de 2002 (6,8%; 5,4% y 3,7% respectivamente). (OIM 2011, 32)



Fotografía de la autora.

El caso que se analiza representa un grupo típico de familias peruanas que, por razones de trabajo y por mejorar su calidad de vida, han venido a Chile:

Al desagregar por país, la tasa de ocupación de la migración peruana alcanza el 77%, la más alta de todos los otros grupos nacionales. Este grupo también tiene la tasa de inactividad más baja de todos los grupos migratorios (19%), lo que confirma una vez más que el objetivo central de la migración proveniente de ese país es el trabajo. (OIM 2011, 47)

Este grupo está compuesto por familias jóvenes, las cuales en su mayoría trabajan, y viven en precarias condiciones habitacionales en Recoleta por distintas razones: bajos ingresos, discriminación, preferencia por vivir en lugares centrales para tener mejores oportunidades de trabajo y transporte. No tienen contratos de trabajo ni residencia definitiva. Esta precariedad social y laboral es lo que caracteriza a los inmigrantes que residen en el país:

Respecto de la salud, un 42,5% de los extranjeros cotiza en Fonasa y un 15,6% en isapre. Quienes no están afiliados al sistema “son trabajadores independientes que no cotizan o, si lo hacen, lo realizan en su país de origen”, señaló el jefe del DEM. (Matus 2014, 20)

En el cité, actualmente viven diecisiete familias en espacios de uno y dos dormitorios. Son cerca de setenta personas que comparten tres baños. Comparten, además, la vida cotidiana. Según Marta:

Las vecinas son tranquilas, amigables son. Me conversan, me hablan, tranquilas. Yo también soy de igual manera... Hay veces en que damos mano o mi vecina me dice “vecina, recoge a mi hijito”, y yo lo recojo, lo hago esperar en mi pieza... Los cuidamos, los recibo a los chiquitos. En las vecinas hay varias madres solteras y los hijitos, hay veces que llegan de los estudios y no hay quien recoge y yo los recojo, los traigo aquí.

Varias de estas familias trabajan fuera durante toda la semana y llegan solo los fines de semana. En su mayoría, las mujeres que viven en el cité trabajan como empleadas de casas particulares; los hombres, en talleres del sector o como mozos en bares y restaurantes cercanos. También existen talleres de costura en el sector, que contratan a las mujeres migrantes para el deshilachado de ropas, trabajo que realizan en sus domicilios.

Las familias del cité donde se realizaron las entrevistas comenzaron a llegar hace ocho años, cuando dos familias que trabajan en el sector arrendaron piezas. El dueño vivía en el lugar con su familia, pasaron los años y se fueron allegando nuevas personas; los primeros arrendatarios trajeron

a sus familias y así fue creciendo el número de ellas. Con el tiempo, el dueño de la casa decidió agrandar el negocio, destruyó los jardines que hasta ese momento tenía y construyó varias piezas; él se trasladó a vivir a otro lugar con su familia. Dejó a una mujer a cargo de cobrar los arriendos y pagar las cuentas; también es ella quien decide quiénes pueden vivir en la casa.

Atributos del derecho a la vivienda adecuada que se transgreden en el caso en estudio

Desde fines de los años cuarenta, la vivienda adecuada fue incluida en la Declaración Universal de Derechos Humanos y, por tanto, comprendida y aceptada como un derecho universal, que se debe aplicar en todo el mundo.

A partir de 1948, los tratados internacionales han reafirmado que los Estados tienen la obligación de promover y proteger el derecho de las personas a una vivienda adecuada. También se ha avanzado en detallar sus alcances y clarificar las obligaciones que los Estados deben cumplir en la materia. La violación al derecho a la vivienda resulta así, de acuerdo con Leckie (2007, 21), “una afrenta a la dignidad de las personas”, por cuanto afecta aspectos cualitativos mínimos para desarrollarse como ser humano. Sin embargo, la implementación efectiva del derecho es aún un gran desafío, en particular cuando entendemos que una vivienda es mucho más que un techo y cuatro paredes.

En materia de transgresiones al derecho a la vivienda adecuada, en el caso de los migrantes peruanos en Santiago que se analiza, se pueden distinguir conflictos relacionados con el hacinamiento; con la mala calidad de las viviendas (precarias, sin iluminación natural, sin ventilación); enfermedades por las malas condiciones ambientales, especialmente en niñas, niños y adultos mayores; el alto costo de los arriendos y del pago de servicios de la casa; riesgos ambientales por malas conexiones eléctricas y sanitarias; y la irregularidad en la tenencia (no existen contratos ni acuerdos contractuales):

No, es así de palabra nomás. Yo sí les doy a algunos un papel del arriendo así, pero como ya tienen años acá ya no les doy. Pero... si me piden se lo doy. Yo, la verdad, tengo ocho años [aquí] y nunca me han dado un contrato. (Olga)

En el caso de los migrantes en Santiago de Chile, los principales atributos del derecho a la vivienda adecuada que se transgreden son, así, la habitabilidad; la seguridad jurídica de la tenencia; la disponibilidad de servicios, materiales e infraestructura; el precio asequible (Naciones Unidas, Hábitat 2010).

Habitabilidad

Para que una vivienda pueda ser considerada adecuada, debe ser habitable; es decir, debe ofrecer espacio suficiente a sus ocupantes y protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otros peligros para la salud, riesgos estructurales y vectores de enfermedad. También debe garantizar la seguridad física de los ocupantes.

En el caso de los migrantes, el principal conflicto asociado a la habitabilidad se debe a la falta de espacio y al hacinamiento al interior de las viviendas. En el cité que se revisa, el grado de hacinamiento es crítico; por ejemplo, una de las familias habita en un dormitorio con diez personas. Las condiciones de vida de las familias son deplorables. Viven en habitaciones sin iluminación natural ni ventilación, con humedad, insalubres (tres baños para diecisiete familias):

OLGA: Claro. Una pieza grande que la han dividido, como en todos lados, porque uno divide. Cuando es grande, uno lo divide, porque también hace que se vea la cama, y tú estás cocinando; entonces uno pone una cortinita así, y uno cocina ahí, y sus hijitos, todo, la salita. El dormitorio está para este lado. Así nos las ingeniamos nosotros cuando venimos.

ENTREVISTADORA: ¿Cuántas piezas tienen?

MARTA: Unita nomás.

ENTREVISTADORA: Y ¿cuántas personas están viviendo ahora en la pieza?

MARTA: En la pieza están viviendo nueve personas.

ENTREVISTADORA: ¿Cuántas camas tienen, señora Marta?

MARTA: Dos nomás tenemos [risas]. De dos plazas, una; camarote, uno.

Este conflicto ya había sido detectado en la Encuesta Casen de 2011, en la que se concluyó que cerca de 16 por ciento de los inmigrantes habita en viviendas que no cumplen con parámetros de habitabilidad, y que casi 26 por ciento vive en allegamiento medio o crítico (2,4 personas por habitación).

Seguridad jurídica de la tenencia

Este atributo hace referencia a que todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas. Por consiguiente, los gobiernos deben adoptar inmediatamente medidas destinadas a conferir seguridad legal de tenencia a las personas y los hogares que en la actualidad carezcan de esa protección, consultando verdaderamente a las personas y grupos afectados.

La mayoría de las familias migrantes debe enfrentar duras condiciones sanitarias y ambientales. Las políticas habitacionales no contemplan criterios ni programas especiales para enfrentar sus conflictos específicos. En Chile, durante los últimos años, se ha privilegiado el acceso a la

vivienda siguiendo únicamente criterios de mercado; por lo mismo, solo pueden acceder a subsidios habitacionales aquellas familias de ingresos estables y con una permanencia de más de cinco años en el país. Es lo que puede considerarse como discriminación directa, vale decir, “aquella en la que se da un tratamiento de desventaja a una persona o familia perteneciente a una minoría en relación con el tratamiento normal que se da a los ciudadanos autóctonos” (Gutiérrez Sanz y Jarabo Torrijos 2013, 20). Ante esta situación, las familias inmigrantes en Chile no parecen encontrar protección:

Sí, pues, ¿qué voy a hacer, señorita? Porque con la necesidad, ahí ves, donde sea voy a vivir; he venido como para mejorar, ¿no? Para comprarme siquiera un terreno que sea allá. (Marta)

A tal discriminación se suman los estereotipos sobre los inmigrantes —esto es, “una imagen estructurada y aceptada por la mayoría de las personas como representativa de un determinado colectivo”—, estereotipos que “sirven de base para el prejuicio (llenen la casa de gente o no la limpian) y derivan en comportamientos discriminatorios (preferir no alquilarles la vivienda)” (Gutiérrez Sanz y Jarabo Torrijos 2013, 16 y 18). Es lo que plantea una de las entrevistadas para este artículo:

Es difícil encontrar arriendos, porque nos catalogan, uno, “que son borrachos”, “que son pleitistas”, “que hacen bulla”, sin niños, todo eso... Cuando vas tú por arriendo, “¿peruano?, no, peruanos no”, dicen.

Entonces como que hay que tener suerte que te acepten o a raíz de otra persona que te recomiende (“no, esa persona es buena, esa persona no hace escándalos”). Pero si ven que la persona se porta mal... no, yo. (Olga)

Sin embargo, en la percepción de una de las entrevistadas, Marta, el ser señalada como diferente no tiene siempre carga negativa. Al preguntársele si se ha sentido discriminada, mirada en menos, responde:

No, no, no señorita. Justamente ayer una anciana me dice “usted, señora, seguramente es peruana”, me dice. “Sí, realmente yo soy peruana”, le dije. “Ah, ya —me dice—. ¿Y dónde estás viviendo?”, me dice. “Acá abajito, mamita, cargando a mi niñita”. “Por eso conozco, porque las peruanas cargan sus guagüitas”, me dice [risa]. “Guagua”, me dice.

Aún no queda claro en qué medida el Ministerio de Vivienda y Urbanismo se involucra en demandas por problemas de calidad de la vivienda —que estima como un problema entre privados—, pese a que haya recursos de subsidios estatales involucrados, ni cuánto apoya a los afectados. Tampoco interviene en el mercado de los arriendos tugurizados, entre los cuales existe una alta proporción de inmigrantes pobres que viven en pre-

carias condiciones de habitabilidad y saneamiento, y que no están siendo regulados por el ministerio sectorial o los gobiernos locales.⁶

Disponibilidad de servicios, materiales e infraestructuras

Este atributo del derecho a una vivienda adecuada se relaciona con asegurar que las familias tengan acceso permanente a servicios como agua potable, energía para cocinar y calefaccionarse, servicios de aseo, alcantarillado, recolección de residuos, entre otros.

Nosotros realmente estamos bien, porque hay otros lados que pagan más el agua. Sí, nosotros hemos tenido una vez un amigo mío de allá abajo, de El Salto, y decía que pagaba en total 25.000 con agua y luz, y yo le digo “¡tanto paga! Y acá lloran para pagar 13.000, agua y luz”, yo le dije. (Olga)

Como se señaló, las viviendas del cité son de material ligero. Además, la casa en que se realizaron las entrevistas fue afectada por el terremoto de 2010, presenta daños estructurales en partes de ella, los que no han sido reparados. Todas las conexiones de gas, agua y luz son frágiles e improvisadas, por lo cual representan un riesgo permanente para las familias.

Ahorita, por ejemplo, nos han dicho que tenemos que tener mucho cuidado con los cordones [conductores de electricidad], todo eso, puede haber un cortocircuito. Y entonces acá ha habido varias veces, todos los días a veces se corta... la luz. (...) Como le digo, hay casas que tienen de todo; entonces, en la noche, todos enchufan, inclusive que sale la luz más en la estufa eléctrica abajo. A veces yo le digo: “Uhh, allá al fondo hay dos”, a veces le digo. Mi marido sale enojado: “¡Ya, carajo, desenchufen eso!”. Eso dijo, porque se van a perder las cosas y nadie nos va a responder. (Olga)

A escala de barrio, sin embargo, cuentan con un buen nivel de equipamiento en cuanto a plazas —aunque reconocen que no las usan mucho—, sedes vecinales, canchas, almacenes, comercio en general y ferias libres. También destacan una escuela, un liceo y un consultorio. Por ser la comuna de Recoleta límite con Santiago, tiene acceso a gran cantidad de transporte público y línea de metro.

Vivienda a precio asequible, gastos de vivienda soportables

Este atributo del derecho a una vivienda adecuada hace referencia a que los gastos personales o del hogar no deben comprometer la resolución

⁶ Existe un verdadero mercado de conventillos, que solo se hace visible con los incendios y terremotos.

de otras necesidades. Si esto fuera así, el Estado debe crear subsidios para que las personas puedan pagar una vivienda o los gastos de la vivienda.

El sector donde está ubicada la casa de la calle Maipú que aquí se examina es central, un barrio que cuenta con dotación de servicios de agua potable, alcantarillado, luz eléctrica. La dificultad se encuentra al interior de la vivienda donde residen los inmigrantes objeto de este estudio, donde todos los sistemas de agua potable y alcantarillado son precarios, con conexiones improvisadas, con cables de luz a la vista y sin protección. Los residentes cuentan con un medidor central de agua potable y los gastos se dividen por partes iguales, cuestión que no está exenta de dificultades a la hora de pagar o lograr que se pague. Cada departamento al interior de la casa cuenta con un remarcador de luz.

Bueno, a mí me toca lo más complicado. Lo más complicado para mí es que a veces tengo problemas con gente, porque “mucha agua pago, mucha luz pago”. Yo les digo “pero yo no les cobro de más”. El recibo llega y lo dividen, se suma todo eso y de ahí se paga. Pero... hay gente complicada acá, entonces a mí me complica mucho eso. (Olga)

Comentarios finales

El respeto a la dignidad de las personas es la piedra angular de los derechos humanos. Esto se representa tanto en la calidad material de las viviendas y su entorno, como en su inclusión informada en la toma de decisiones respecto al hábitat. Es deber del Estado velar por el cumplimiento de los derechos humanos, también en su dimensión territorial. El Estado debe concretar las garantías necesarias para la realización de los derechos de las personas, e instaurar el marco legal e institucional pertinente para que las personas puedan exigir el respeto y cumplimiento de sus derechos.

En este marco, como hemos visto, el derecho a la vivienda adecuada no solo se refiere al cumplimiento de estándares básicos identificados y acordados en instrumentos legales y normativos. Además, el derecho a la vivienda adecuada contempla que los habitantes de un territorio, nacionales o inmigrantes, sean integrados a la cultura, al espacio y a la sociedad, lo cual —en materia habitacional— se traduce en viviendas que no solo se diferencian por su precio o su calidad, sino por la identidad que cada persona les imprima.

En el caso de los inmigrantes, el Estado debe revisar el marco legal y normativo que garantice los derechos de los inmigrantes con miras a la aplicación de los estándares correspondientes a toda la población, y la regularización del mercado de alquiler tanto en términos de habitabilidad como de precio.

Ampliando tales temas, se debiera revisar:

- La ley de arriendo, que no solo establezca estándares identificados y acordados, sino que incluya explícitamente el tema de los migrantes.
- Creación de una institucionalidad municipal y ayudas económicas a las familias migrantes para su entrada al mercado de arriendo.
- Reforma del Código Penal para prohibir la subdivisión de una vivienda para propósitos de arriendo.

En el documento *Soy migrante, tengo derechos* (Torres 2011, 84), se plantean las siguientes recomendaciones para el área Vivienda en relación con los inmigrantes:

- Proporcionar información clara y adecuada sobre el acceso a planes sociales de vivienda.
- Instruir a las municipalidades para que posibiliten a inmigrantes con residencia en trámite, comenzar con la gestión del subsidio habitacional, para que ambas diligencias se realicen en forma paralela.
- Aumentar la fiscalización en recintos habitacionales arrendados a inmigrantes, para evitar explotación y hacinamiento.

Referencias bibliográficas

- Araya, Rebeca. 2014 (27 diciembre). "Radiografía a inmigrantes en Chile: Crecieron 78,5% en 8 años". *La Segunda online*, Nacional, <http://www.lasegunda.com/Noticias/Nacional/2014/12/983732/radiografia-a-inmigrantes-en-chile-crecieron-785-en-8-anos>
- Correa, Paula. 2014 (19 agosto). "Migrantes en Chile exigen reconocimiento de sus derechos en la Constitución". *diarioUchile* [online], Política, <http://radio.uchile.cl/2014/08/19/migrantes-en-chile-exigen-reconocimiento-de-sus-derechos-en-la-constitucion>
- Díaz, Felipe y Sergio Rodríguez. 2013 (24 noviembre). "¿Dónde están y cómo viven los extranjeros en Chile?". *La Tercera*, País: 12-13, <http://www.latercera.com/noticia/nacional/2013/11/680-553170-9-donde-estan-y-como-viven-los-extranjeros-en-chile.shtml>
- Gutiérrez Sanz, Eduardo y Andrea Jarabo Torrijos. 2013. *Informe 2013 sobre la discriminación en la vivienda hacia personas inmigrantes*. Madrid: Programa para la Promoción de la No Discriminación Residencial, http://nadiesinfuturo.org/IMG/pdf/Informe_Provivienda_2013.pdf
- Leckie, Scott, ed. 2007. *Housing, land, and property restitution rights of refugees and displaced persons. Laws, cases and materials*. Nueva York: Cambridge University Press.

- Matus, Javiera. 2014 (21 septiembre). "Inmigrantes en Chile: más de dos tercios trabajan y el 42% cotiza en Fonasa". *La Tercera*, Nacional, p. 20, <http://www.latercera.com/noticia/nacional/2014/09/680-596709-9-inmigrantes-en-chile-mas-de-dos-tercios-trabajan-y-el-42-cotiza-en-fonasa.shtml>
- Naciones Unidas. 1990. *Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familias*. Adoptada por la Asamblea General en su Resolución 45/158, de 18 de diciembre de 1990, <http://biblioteca-digital.indh.cl/handle/123456789/211>
- Naciones Unidas, Hábitat, Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. 2010. *El derecho a una vivienda adecuada*. Folleto informativo n.º 21 (Rev. 1), www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_sp.pdf
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM). 2011. *Perfil migratorio de Chile*. Informe elaborado para la OIM por C. Stefoni. Buenos Aires: OIM, <http://incami.cl/perfil-migratorio-de-chile/>
- Rolnik, Raquel. 2012 (3 mayo). "Entrevista de Patricio López a Raquel Rolnik". Recuperado el 17 de octubre de 2012, de Radio Universidad de Chile, <http://radio.uchile.cl/wp-content/uploads/2012/05/Sem%C3%A1foro-Web-03-05-012.mp3> [ya no disponible].
- Segura, Daisy Margarit y Karina Bijit Abde. 2014 (agosto). "Barrios y población inmigrantes: el caso de la comuna de Santiago". *Revista INVI* 29, (81): 19-77, <http://www.scielo.cl/pdf/invi/v29n81/art02.pdf>
- Torres, Alma y Rodrigo Hidalgo. 2009. "Los peruanos en Santiago de Chile: transformaciones urbanas y percepción de los inmigrantes". *Polis* 8, (22): 307-326, <http://www.scielo.cl/pdf/polis/v8n22/art18.pdf>
- Torres, Carmen, coord. 2011. Soy migrante, tengo derechos. Sistematización Proyecto "Ciudadanía y protección de los derechos humanos de la población inmigrante en Chile". Santiago: Fundación Instituto de la Mujer, http://www.insmujer.cl/Sistematizacion_web_3.pdf



Fotografía Susana Aravena



Fotografía Ana Sugranyes

Temas habitacionales en comunidades mapuche

Ana Sugranyes

Habitat International Coalition (HIC)

En materia de acceso a la vivienda en el caso de comunidades mapuche, el meollo parece estar, según el caso estudiado, en dos vertientes: la ausencia de información para monitorear el cumplimiento de la Ley de los Pueblos Indígenas en este ámbito, y los impedimentos para el acceso a los beneficios del subsidio habitacional para la construcción de viviendas en terrenos propios, aspecto íntimamente relacionado con los patrones culturales de la población mapuche en materia habitacional.

Los pueblos indígenas y el derecho a una vivienda adecuada

La Ley 19253 de 1993, revisada en 2014, establece normas sobre protección, fomento y desarrollo de los Indígenas en Chile. Su artículo primero define:

Es deber de la sociedad en general y del Estado en particular, a través de sus instituciones respetar, proteger y promover el desarrollo de los indígenas, sus culturas, familias y comunidades, adoptando las medidas adecuadas para tales fines y proteger las tierras indígenas, velar por su adecuada explotación, por su equilibrio ecológico y propender a su ampliación.

En el enunciado de los 82 artículos de esta ley no se encuentran elementos que permitan identificar cómo la sociedad en general, y el Estado en particular, deben respetar, proteger y promover el desarrollo del hábitat de los pueblos indígenas. Lo más probable es que esta omisión corresponda al hecho de que el marco constitucional y legal de Chile no se condice con los estándares y normas internacionales del derecho humano a una vivienda adecuada.

El derecho humano a una vivienda adecuada, que forma parte de los derechos económicos, sociales y culturales, está determinado por varios

atributos, entre los cuales figura la adecuación cultural, estrechamente relacionada con el derecho a la no discriminación. Estos son los elementos principales que debieran ser abordados al definir los parámetros del derecho a una vivienda adecuada en las comunidades indígenas.

En la práctica, ¿cómo el acceso y el desarrollo de la vivienda corresponden a los valores culturales de la tierra y de las formas de vida en las comunidades indígenas? Al respecto, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2010) indica lo siguiente:

Los pueblos indígenas tienen más probabilidades que cualquier otro grupo de vivir en condiciones de vivienda inadecuadas y frecuentemente sufren una discriminación sistémica en el mercado de la vivienda. Es motivo de particular preocupación su situación generalmente mala en materia de vivienda (especialmente si se la compara con la de las poblaciones mayoritarias), entre otras cosas por la insuficiencia de servicios básicos, su vulnerabilidad como grupos afectados por los desplazamientos, la inseguridad de la tenencia de sus tierras tradicionales y las alternativas de vivienda culturalmente inapropiadas que a menudo proponen las autoridades. Los pueblos indígenas sufren discriminación en casi todos los aspectos de la vivienda: la legislación y las políticas discriminan contra ellos, por ejemplo al omitir tomar en cuenta sus circunstancias específicas.¹

Según el Censo 2002, la población actual en Chile es de 15.116.435 personas, de las cuales 692.192 (4,6 por ciento) declararon pertenecer a algún pueblo originario o indígena. De este total, un 87 por ciento se reconoció mapuche y el 13 por ciento restante se adscribió a los otros pueblos originarios. La Región de La Araucanía concentra el 29,6 por ciento de la población indígena total (INE / Programa Orígenes, 2005). En 2011, según la consulta realizada por la Corporación Latinobarómetro, el 8 por ciento de la población chilena se declaró “indígena” (p. 58). En 2013, la revista digital *Pulso* anunció que el 11,11 por ciento de la población de cinco años o más se considera perteneciente a algún pueblo indígena; el 84 por ciento de ellos dice ser mapuche.²

En materia de vivienda, durante los años 2000 a 2003 han sido entregados 3.608 subsidios para vivienda básica y rural indígena, lo que implica una inversión de casi 10.000 millones de pesos (Ministerio Secretaría General de Gobierno [MSGG], 2004, p. 26).

1 Naciones Unidas, Hábitat, Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. 2010. “El derecho a una vivienda adecuada”. Folleto informativo n.º 21 (Rev. 1), p. 30, <http://bit.ly/1zb3Zbf>

2 Véase nota de prensa del 2 de abril de 2013, en *Pulso*, con el siguiente titular: “Censo: Población indígena de Chile aumentó 147% en los últimos diez años y llega a 1,71 millones de personas”, <http://bit.ly/1NGxVXR>

Región de La Araucanía: Subsidios rurales otorgados, 2009-2013

Programas	Año de otorgamiento					Total
	2009	2010	2011	2012	2013	
DS 117 y DS 145	1.206	0	0	0	0	1.206
DS 174 Capítulo III	0	931	197	1	0	1.129
Total	1.206	931	197	1	0	2.335

Fuente: Informes de Gestión División de Política Habitacional (DPH), Minvu, 2014, en respuesta a consultas de la autora a través del Sistema Integrado de Atención a la Ciudadanía (SIAC), 12 de septiembre de 2014.

Según datos del Equipo de Estadísticas Geo-referenciada, Comisión Asesora de Estudios Habitacionales y Urbanos (CEHU) del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Minvu), entre 2009 y 2013, se han entregado 2.335 subsidios rurales en la Región de La Araucanía.

El cuadro anterior muestra una tendencia a la desaparición de los subsidios rurales para el acceso a la vivienda en terrenos propios, como es el caso de las comunidades mapuche. El Programa de Subsidios Rurales, definido por los Decretos Supremos 117 (2002), y 145 (2007), derogados en 2007 y 2010, respectivamente, ha mantenido sus normas vigentes para los llamados arrastrados, hasta su total extinción. Es así como, según datos facilitados por el Equipo de Estadísticas Geo-referenciada / CEHU del Minvu, en respuesta a consultas de la autora a través del Sistema Integrado de Atención a la Ciudadanía (septiembre 2014), entre 2009 y 2013 se ha pagado un total de 2.464 subsidios correspondientes al arrastre y extinción de los DS 117 y DS 145.

Desde el año 2005, la atención a la demanda de vivienda rural en terrenos propios estuvo regida por el Capítulo Tercero del Programa Habitacional para familias de Zonas Rurales, del Fondo Solidario de Vivienda, definido por el Decreto Supremo 174. Este se mantuvo vigente hasta la dictación del Decreto Supremo 49 de 2011, que comenzó a regir en abril de 2012, para reglamentar el Programa Fondo Solidario de Elección de Vivienda. Este programa no establece un subsidio rural, pero permite postular para construir en suelo rural cumpliendo con el artículo 55 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones.

Los datos facilitados por el Equipo de Estadísticas Geo-referenciada / CEHU del Minvu, a través del Sistema Integrado de Atención a la Ciudadanía en septiembre 2014, demuestran que actualmente no se puede monitorear el acceso a la vivienda en cumplimiento de lo establecido por la Ley 19253 sobre la protección, fomento y desarrollo de los indígenas.

Entre la falta de un enfoque de derechos humanos para el tema habitacional de los pueblos indígenas y la no existencia de datos específicos sobre el acceso al subsidio habitacional por parte de las comunidades ma-

puche en la Región de La Araucanía, surgen dudas y preguntas: Más allá de la tradición de producción masiva y sostenida de viviendas de bajo costo, delegada al sector privado, que funcionó en conjuntos de alta densidad en terrenos de poco interés inmobiliario en la periferia de los tejidos urbanos, ¿es posible pensar en un programa habitacional que responda a la especificidad de la vivienda rural en comunidades de los pueblos indígenas, respetando las normas de protección, fomento y desarrollo establecidas en la Ley 19253? ¿Cómo reconocer de forma explícita el valor cultural del territorio que determina el hábitat de los pueblos indígenas, dentro o fuera del modelo de producción de viviendas vigente? ¿Cómo lograr que el sector empresarial se interese en esta demanda de viviendas aisladas en terrenos dispersos, desde la perspectiva de los derechos de los pueblos indígenas?

Para encontrar respuestas a estas inquietudes, se presenta aquí un caso que se inscribe en el contexto de una demanda no satisfecha de familias mapuche en la zona costera de la Región de La Araucanía.

El hábitat de la comunidad mapuche

La Comunidad, a pocos kilómetros al oriente del centro urbano de la comuna de Carahue, Región de La Araucanía, tiene 62 familias; es parte de un *Lof* de 210 familias.



Fotografía de la autora.

La Comunidad fue fundada en 1820. Cuenta con su Título de Merced, y los títulos individuales de propiedad fueron entregados durante los años ochenta, por el gobierno militar. Todas las familias de la Comunidad son mapuche y solo mapuches pueden vivir en ella. En su mayoría son agricultores. La dimensión promedio de los terrenos familiares es de una hectárea. Cada familia puede vender su terreno, si es que el comprador es mapuche.

En términos socioeconómicos, el puntaje de protección social de las familias oscila entre 2.000 y 7.000 puntos, por lo que se sitúan en el cuarto quintil de la población y, por lo tanto, se encuentran comprendidas en programas de protección social.

La Comunidad dispone de su propia cancha de *Nguillatun*, para las ceremonias, las fiestas y el juego del *palín*. Desde este espacio abierto de unos cien metros de largo y cuarenta de ancho, en la cima del cerro aledaño, se divisan los meandros del río Imperial.

En cuanto a servicios, la Comunidad dispone de instalación eléctrica, con medidores en cada terreno familiar. No hay red de agua potable en el *Lof*; un camión de la Municipalidad de Carahue pasa todos los días a dejar agua. Desde 2008, todo el territorio, con sus 210 familias, está gestionando un proyecto de red de agua potable ante la Municipalidad. El proyecto de agua potable consiste en la captación de agua en un estero, su tratamiento, bombeo a un reservorio y distribución en red a las 210 familias. Para el inicio del proyecto, cada familia debe realizar un pago inicial de 45.000 pesos. La diferencia la pone la Municipalidad. Luego, cada familia pagará el consumo para cubrir el mantenimiento del sistema.

La Comunidad cuenta con una escuela, que actualmente atiende a ochenta niñas y niños, con el apoyo de tres profesores. No hay red de telefonía, pero sí cobertura para celulares. Para desplazarse a Carahue, a unos cinco kilómetros, los miembros de la Comunidad utilizan las *micros* que vienen de Temuco y Nueva Imperial y pasan cada diez minutos. Los servicios de salud están en Carahue.

Las familias definen el concepto de casa, o *ruka*, de la siguiente forma: la entrada principal se dirige hacia el este, desde donde sale el sol. La vivienda consiste en un espacio familiar alrededor de la cocina y el comedor, desde el cual se va a los dormitorios. En la parte superior del techo hay aberturas de forma triangular, que permiten la salida del humo del fogón y la ventilación, *txripan fitxun ka konal lif neyen*.

En torno a la vivienda principal, está el patio, *wekun*, con áreas abiertas, libres, verdes, con pasto, árboles medianos. En la parte posterior de la casa, hacia el poniente, se colocan el gallinero, *cheu mvelekei achawal*, la leñera, *cheu mvelekei mamoll*, y la bodega, *cheu mvelekei itxrofill wechakelu*. Algo más alejado, a unos setenta metros, está una chanchera, *cheu mvelekei zañue*, y a unos ochenta o más metros, un corral para guardar los animales, *korral cheu mvelekei kake kulliñ*.

La jefa de la Comunidad, *Lamien Chima*, explica lo que significa el concepto de *ruka*:³

Desde el punto de vista de la visión mapuche, la casa primero tiene que tener un patio. Eso es fundamental. Además, debe tener áreas verdes alrededor de la casa. Debe tener al menos un jardín, espacios para que las familias puedan estar, para que los niños tengan un lugar donde jugar. Acá se lava ropa y se seca al aire libre, con el viento, con el sol. Se requieren espacios para esos quehaceres propios de la casa. Después, se requiere también de un lugar donde no se abra y cierra la puerta y quede bajo techo, sino espacios como mediaguas previo a la entrada de la casa. Generalmente, la gente que trabaja en el campo deja sus cosas, sus herramientas, no botadas en cualquier lugar, sino que tienen que tener un lugar aparte donde guardar las herramientas, los azadones, las hachas. Tienen que tener un espacio para guardar la leña, porque en invierno llueve mucho y se moja, por lo que tiene que estar bajo techo. Todas esas cosas son necesidades previas a la casa. También tiene que haber espacio para las aves, gallineros. Tienen que tener espacio para construir un gallinero, de tal manera que las aves puedan poner sus huevos, que esté seco, que no esté lleno de barro. Tener además un chiquero para los chanchos en el campo, un galpón para los animales.

La casa habitación no tiene que ser una casa con tantas piezas. O sea, debe tener al menos unos tres dormitorios, pero también una cocina amplia. La cocina mapuche no es chiquitita, de dos por uno. La cocina cumple una función social dentro de la familia.

Así, la casa para las comunidades mapuche no puede ser como aquellas que se construyen en la orilla de los pueblos, las que reciben el subsidio habitacional rural, desde hace más de veinte años. La casa en estos proyectos del subsidio es que no tiene patio, no tienen nada; es casa, casa, casa, una tras otra. Es súper poco el patio que tiene. Ni siquiera sirve para ampliarse un poquito cuando las familias son numerosas, porque si se amplía, se quedan sin nada de patio. Son como unas cajitas de fósforos, una pegada a la otra.

Acceso al subsidio de vivienda rural

La jefa de la Comunidad realizó todos los trámites para tener acceso a los beneficios del Programa de Subsidio Rural, para la construcción de viviendas en terrenos propios. Es una historia de frustraciones y demostración de capacidades y conquistas, que *Lamien Chami* expone e interpreta:

Postulé al subsidio rural, pero me aburrí esperando la casa. Lo que hice es que rechacé el subsidio rural, porque no llegó nunca. Las personas que

3 Entrevista realizada en julio 2013, en esta Comunidad de las cercanías de Carahue.

estaban conmigo, esperando el subsidio habitacional, siguen esperando. Esperé cinco años; algunos llevan ocho años esperando.

Nosotros, cuando postulamos al subsidio habitacional, lo postulamos individual; yo tenía dos mil puntos en la ficha CAS [actualmente, Ficha de Protección Social]. Pero después que nos ganamos el subsidio, porque nos lo ganamos este subsidio, nos unimos con todas las personas que se lo habían ganado; no solo de acá, sino de distintos territorios, y todos estábamos en la misma situación. Esperamos y esperamos, e imagínese que hay otros que todavía siguen esperando, con la esperanza de que alguien venga a hacerle la casa.

Es que las empresas no quieren trabajar con el subsidio rural. El subsidio rural se va a terminar, porque no quieren hacer las casas. Eso quiere decir que por hacer una casa por ahí, otra casa por allá, es muy poco el dinero que les entra. Por lo mismo, Serviu está diciendo que no van a haber casas rurales, no van a haber más subsidios rurales, porque las empresas no quieren hacerlas.

Para buscar soluciones, hicimos una reunión como comunidad, porque necesitábamos una respuesta. Pero respuesta no hay, porque nosotros hicimos una reunión acá por el tema de la vivienda, y trajimos a varias autoridades de la Municipalidad, para plantear el tema del subsidio habitacional y del subsidio de tierras que da la Conadi [Corporación Nacional de Desarrollo Indígena]. Sobre las casas, dijeron que iban a investigar más de ese tema y que después nos iban a dar una respuesta. Eso es lo que pasa con el tema de la vivienda rural. No pasa nada.

Yo creo que las empresas siempre buscan lucrar con todos estos trabajos. Yo creo que el Estado, en cierta medida, intenta hacer cumplir el derecho del subsidio, que las familias accedan a la casa propia. Sin embargo, estos intermediarios, la empresa constructora propiamente tal, buscan sacar beneficio económico de ese trabajo. Seguramente, ven que construir una casa separada a 5 kilómetros de la otra, desde ese punto de vista no es muy rentable...

Yo me gané el subsidio, y después que me lo gané esperé mucho, cinco años. Ese es el subsidio que nunca vi. En realidad, fui al Serviu y les dije que no quería.

Entonces, recuperé el ahorro, nos pusimos a juntar plata y nos hicimos la casa, con mi marido, con ayuda de otros de la Comunidad. Antes, estábamos en una casa muy pequeña. Queríamos una casa grande, pero me aburrí esperando. Yo deseaba tener mi casa hasta que me aburrí. Todo ese año nos pusimos a juntar plata para construir esta casa. Todavía falta terminarla. Todavía no la terminamos, pero al menos tenemos una casa grande, con un dormitorio para cada uno. Eso es lo que yo anhelaba, tener un dormitorio para cada uno, porque los niños van creciendo y necesitan tener su pieza.

La casa de *Lamien Chami* tiene ahora 70 metros cuadrados. El espacio de cocina y comedor, con dos aperturas en el techo, o *txripan fitxun ka konal lif ne-yen*, es de 30 metros cuadrados; al fondo está el baño. Otro espacio de unos 10

metros cuadrados, una especie de terraza encima del espacio cocina-comedor, hacia donde se sube por una escalera ancha de tres contrahuellas, sirve de sala y de distribución a tres dormitorios: el principal de los padres y uno para cada uno de los hijos. La construcción es de madera; faltan los acabados interiores.

Desafíos de una política habitacional ante la demanda de comunidades mapuche

De esta historia de *Lamien Chami* y su postulación frustrada al subsidio habitacional, surgen dudas y interrogaciones.

En primer lugar, la demanda de comunidades mapuche para la construcción y el mejoramiento de la vivienda en terrenos propios no aparenta ser de mayor interés para la academia. Más allá de propuestas de diseño vernacular para el rescate de *rukas* ideales, o del análisis del hábitat de los mapuche desde la arquitectura y las ciencias humanas (Sepúlveda y Vela, 2015), no se encuentran estudios que analicen los procesos de producción y sugieran alternativas de políticas públicas, más allá del subsidio. Una excepción está en una tesis de grado de arquitectura de la Universidad de Chile, donde se encuentra una confirmación del relato de *Lamien Chami*:

A veces, y casi generalmente, la opción no es mucha. Las empresas, que son llamadas a través de un aviso en el diario, no siempre muestran un gran interés, además de que las propuestas con que participan se repiten a través del tiempo y a través de la participación de las mismas empresas constructoras. Hay otra característica que limita esta opción y es que estas se ponen de acuerdo y se subdividen zonas. Es por esto que presentan propuestas para ciertas comunas cada una, repartiendo y dividiéndose el trabajo y las casas a construir previamente a la propuesta, asegurándose ellas mismas, dejando sin opción a la gente. En todo caso hay una cantidad mínima de casas que debe construir cada constructora, no se puede entregar este trabajo a muchas empresas e idealmente el trabajo de inspección, si es hacia un número reducido de empresas constructoras, permite una mejor inspección. (Estay Rodríguez, 2003, Conclusiones, sección 3: “Elección de la solución”)

Si las empresas constructoras no responden a los llamados, quiere decir que hay un fallo en el diseño de los programas habitacionales, que no corresponden a la demanda de vivienda en terrenos propios aislados y a los matices culturales, sociales y económicos de las familias mapuche en sus comunidades.

Las comunidades de los pueblos indígenas tienen una tradición de hábitat arraigada a los valores esenciales de la tierra como ente productor y protector. Tienen un concepto avanzado del valor de uso de la vivienda en su entorno familiar y comunitario. Existe un marco legal a través del cual Estado y sociedad tienen obligación de respetar, proteger y promover el



Fotografía de la autora.

desarrollo de los indígenas, sus culturas, familias y comunidades. Queda entonces por situar el tema de la producción de la vivienda en este marco de derechos civiles y políticos, económicos, sociales y culturales, o sea, de derechos humanos.

Pensando la vivienda, no como un producto mercantil sino más bien como un proceso social de producción lenta y apropiada por sus habitantes, es necesario reanalizar este caso desde el enfoque de tantas experiencias autogestionarias desarrolladas en Chile, como en toda América Latina.

Por ejemplo, desde los años sesenta, se ha desarrollado una trayectoria de producción de elementos prefabricados livianos para apoyar las capacidades de las organizaciones sociales urbanas, y también rurales. Para recordar algunos ejemplos, cabe mencionar los trabajos sobre la racionalización e industrialización de la arquitectura, realizados por el brasileño João da Gama Filgueiras Lima, más conocido como Lelé, que se especializó en los aspectos técnicos de los componentes arquitectónicos prefabricados; también las prácticas y estudios difundidos principalmente por la Red Habyted, del Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología (Cyted), alrededor del cambio de siglo, con aportes de Paulo Eduardo Fonseca (Brasil), José Adolfo Peña (Venezuela) o del equipo técnico del Centro Experimental de la Vivienda Económica (Ceve) de Argentina; en Chile, es necesario recordar a Oscar Zaccarelli, fundador del Comité de Tecnología del Colegio de Arquitectos, con una larga trayectoria en prefabricación e

industrialización de la arquitectura, materializada en la construcción de más de 3.000 viviendas.

En este sentido, no deja de sorprender que no exista en Chile una política basada en una propuesta similar a la de los arquitectos mencionados, muy especialmente para las zonas rurales aisladas. Se sugiere, entonces, un proceso de producción, basado en las capacidades autogestionarias de los campesinos, apoyado por la fabricación de pequeños componentes estructurales de paredes y techo, a partir de diseños flexibles, fácilmente adaptable a las diferencias de necesidades y de recursos de las familias; un sistema de prefabricados centralizado en algún lugar accesible de la Región de La Araucanía; una asistencia técnica para la planificación y ejecución de cada proyecto disperso; una red de distribución de los elementos prefabricados a través de pequeñas empresas de transporte.

Por el derecho humano a una vivienda adecuada, por el cumplimiento de los derechos de los pueblos indígenas, se hace imprescindible rediseñar los programas sociales de acceso a la vivienda, que entrecrucen la facilitación de recursos por parte del Estado, la capacidad empresarial del sector privado, el análisis de diseños y modos de producción por parte de la academia y, sobre todo, las capacidades autogestionarias de las familias en su buen vivir y pleno respeto a la tierra, *mapu*.

Referencias bibliográficas

- Congreso Nacional de Chile. 2013. Ley 19253, Establece normas sobre protección, fomento y desarrollo de los indígenas, y crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena. Organismo: Ministerio de Planificación y Cooperación. Fecha Publicación: 05-10-1993. Fecha Promulgación: 28-09-1993. Última Versión: 25-03-2014. Inicio Vigencia: 25-03-2014, <http://bcn.cl/1lzcg>
- Corporación Latinobarómetro. 2011. *Informe 2011*, http://www.infoamerica.org/primer/lb_2011.pdf
- Instituto Nacional de Estadísticas, Chile / Programa Orígenes (Ministerio de Planificación y Desarrollo [Mideplan] / BID). 2005. *Estadísticas sociales de los Pueblos Indígenas en Chile. Censo 2002*. Santiago: INE / Mideplan, <http://bit.ly/1zwRAkl>
- Estay Rodríguez, Carolina. 2003. "Subsidio habitacional rural para familias mapuches ubicadas en lugares dispersos". Tesis de grado de Arquitectura, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile, http://www.tesis.uchile.cl/tesis/uchile/2003/estay_c/html/index-frames.html.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Chile. Varios años. *Decretos (Vivienda, Escala barrios, Ciudad)*, http://www.minvu.cl/opensite_20061113165715.aspx
- Ministerio Secretaría General de Gobierno (MSGG), Chile. 2004. "Política de nuevo trato con los pueblos indígenas. Derechos Indígenas, Desarrollo con Identidad y Diversidad Cultural". Santiago: MSGG, http://www.ministeriodesarrollo-social.gob.cl/admin/docdescargas/centrodoc/centrodoc_168.pdf

- Ministerio Secretaría General de la Presidencia (MSGP), Chile; Fondo para el Logro de los ODM (Naciones Unidas), FAO. 2012. *Informe del Taller Nacional "Hacia una política indígena pertinente"*. Santiago, Chile, 5 y 6 de enero de 2012, www.onu.cl/onu/pdfs_inter/desarrollo_productivo_rural.../04.pdf
- Naciones Unidas, Hábitat, Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. 2010. "El derecho a una vivienda adecuada". Folleto informativo n.º 21 (Rev. 1), www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_sp.pdf
- Pulso*. 2013, abril 2. "Censo: Población indígena de Chile aumentó 147% en los últimos diez años y llega a 1,71 millones de personas", <http://bit.ly/1NGxVXR>
- Sepúlveda, Orlando y Fernando Vela. 2015. "Cultura y hábitat residencial: el caso mapuche". *Revista INVI* (Instituto de la Vivienda, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile) 30 (83): 149–180, <http://www.revistainvi.uchile.cl/index.php/INVI/article/view/895>.



Fuente: Agrupación Transgéneras por el Cambio, Talca.
<http://transgenerasporelcambio.blogspot.cl>

Un tiempo de catástrofe donde no hay comunidades

Entrevista a Javiera G. y Keri Ch., representantes de la Agrupación Transgéneras por el Cambio, Talca¹

Podría haber tenido un desenlace fatal, pero no había nadie a las 3:30 de la madrugada del 19 de septiembre, cuando un incendio provocado intencionalmente destruyó cuatro mediaguas en las que habitaban activistas de la organización "Transgéneras por el Cambio" de Talca. Las integrantes del colectivo ya habían perdido sus casas y su sede a causa del terremoto de 2010. (Radio Tierra, 20 de septiembre de 2011)

Javiera: Para el terremoto, vivíamos en el sector de la 10 Oriente, en la 4 Sur entre 10 y 11 Oriente, donde había muchas casas que se ocupaban como cités, en las que se arrendaban habitaciones. Se modificaron las casas y se hicieron como departamentos en algunas. La mayoría era de adobe. Inclusive para el terremoto del 85, creo que fue, ya habían desaparecido muchas; quedaron las que estaban un poquito mejor, pero igual dañadas. Ahí arrendábamos, cada una arrendaba aparte. Se arrendaba una casa completa y se arrendaba para puras personas trans, por ejemplo. No es porque estuviéramos organizadas, sino porque una persona arrendaba la casa para subarrendar como piezas... porque más que nada eran piezas. Por ejemplo, había diez piezas y un baño, una artesa para lavar la loza y una cocina; y las demás vivían para adentro en las piezas, que eran más o menos espaciosas.

En la noche se ejercía por ese mismo sector el comercio sexual, aunque no en las mismas viviendas. Se ejercía en las esquinas, o en los locales que había para arrendar. Es que en los locales nocturnos, los cabarets, en realidad vivían mujeres con sus parejas y sus niños. Entonces, para no crear mucho conflicto, las trans preferían arrendar en otros lugares. Por los niños era un poquito cuestionado el tema de las trans. Igual, de repente algunas trans convivían con las prostitutas que vivían en el sector, y se formaba como... como un pueblo aparte en la 2 Sur con 10 Oriente, hasta la 10 Oriente con 5 Sur. Era como una ciudad aparte de Talca. Ahí, en el día tú pasabas y no veías a nadie y en la noche era cuando se prendían los letreros de los cabarets. Era un sector bien antiguo, y fueron siempre locales de prostitución y locales nocturnos.

1 Entrevista realizada por Alonso Alejandro González Cornejo, sociólogo, Pontificia Universidad Católica de Chile. Las entrevistadas decidieron usar sus nombres reales y no pseudónimos. La entrevista tuvo lugar en la sede de la organización, ubicada en la calle 15 Oriente esquina 5 Sur, Talca.

El terremoto

Javiera: Cuando ocurrió el terremoto en el año 2010, el 27 de febrero, nosotras estábamos viviendo todavía ahí en el barrio... Para el caso puntual de las personas trans fue una cosa muy terrible, porque muchas de nosotras somos personas jóvenes, que no habíamos vivido el terremoto anterior, no sabíamos cómo había que reaccionar. Muchas se asustaban, lloraban.

Keri: Yo estaba en Concepción, así que no percibí tanto el terremoto como acá. Pero también sé cómo fue allá. Fue más terrible que acá; por lo que veía, las calles se partían. Yo andaba ejerciendo comercio sexual esa noche, y vi cómo la calle se paraba. Eso yo no lo vi acá. Acá se cayeron las casas antiguas; allá se partían las calles.

Javiera: Los días posteriores al terremoto, ahí se vio la cara más cruda de la discriminación hacia la población transgénera. Se les negó la entrada a los albergues por el hecho de ser trans. Se creó un albergue a una cuadra de ahí y no permitieron que las trans entraran. Me parece que lo creó la Junta de Vecinos y lo manejaban los que eran los presidentes del club deportivo, seguramente, pero gente que estuvo toda la vida ahí, que fue de ese sector, y aun así no les abrieron las puertas a las trans. A las mujeres prostitutas se les abrió las puertas, pero a las personas trans se les cerraron. Y no se les dio ayuda en ningún momento. Inclusive se formaron muchas discusiones, porque cuando iban a dar canastas familiares, no querían dar a la población trans, que eran como diecisiete, dieciocho, viviendo en una carpa que inclusive la construyeron entre las mismas trans, para vivir en la calle. Porque tampoco nadie se nos acercaba a preguntarnos si acaso necesitábamos agua, si necesitábamos algunos enseres. Se nos vulneró el derecho a la salud en ese momento del posterremoto. Se nos vulneró los derechos esenciales, que son del agua, la alimentación...

El desamparo

Javiera: Se supone que en momentos de catástrofe son las autoridades las que tienen que correr con ese cumplimiento de tratar de ayudar a la población en el momento de la catástrofe. Y a nosotras nunca se presentó alguna autoridad de turno y nunca nos dijeron “pucha, chiquillas, vamos a tratar de hacer esto”. Sabiendo que la población trans es una población afectada fuertemente por una enfermedad catastrófica, que es el VIH/sida, se les dejó de lado. El hospital en el suelo, no las atendían. A muchas empezaron a aparecerles las enfermedades oportunistas,² las tuberculosis, la neumonía, la hepa-

2 “Enfermedades causadas por agentes que normalmente se encuentran presentes en nuestro cuerpo y medioambiente, pero que únicamente producen enfermedad cuando el sistema inmunológico está dañado”. En <http://www.vivopositivo.cl/portal/sitio/pagina.asp?p=31>

titis, por el mismo tema de que tampoco había sanidad en el lugar, sino que se juntaban los montones de basura en las esquinas. Se apoyaba al resto de la población heterosexual, y a la población trans, por el hecho de ser distintas, como que pasaban y miraban y no... Y para nosotras fue peor el terremoto, porque vivíamos del comercio sexual y, en ese momento, no había [cómo satisfacer] las necesidades básicas para ejercerlo, que eran el agua, la luz.

Keri: Teníamos que pedir agua en la casa de una vecina, al frente de donde quedamos; teníamos que lavar la loza allá. Yo llevaba en balde la loza.

Javiera: Pero las trans estuvieron casi tres meses viviendo en situación de calle. Incluso ya estaban entregando mediaguas y a las trans las dejaron de las últimas para entregárselas. Después empezaron los reclamos, porque llegó una asistente social que dijo que era una mediagua para todo el grupo de las trans que estábamos en la carpa, como ocho o nueve, porque ya las otras habían decidido irse... Algunas migraron al norte, otras se fueron donde sus familias, otras cayeron hospitalizadas. Porque no recibieron sus remedios, se les aparecieron las enfermedades oportunistas. Y el terremoto, por los nervios, acrecentó la enfermedad también. Y fue un abandono total de parte de todos. Seguían tratando de invisibilizar a la población trans, porque en realidad a ellos no les importaba la forma en que estuvieran viviendo en ese momento. Hasta llovió, tuvieron que estar ahí en la calle... con la humedad. Se reventó una matriz incluso, donde se mojaron las camas. También quedaron ahí en la calle, esperando...

Keri: Entre febrero y Semana Santa nosotras seguíamos en carpa. Tuvimos que pasar las lluvias en la calle... Íbamos a un terreno y los dueños: “no, no, no”, como si nosotras nos fuéramos a tomar el terreno, pero únicamente queríamos arrendar. Después apareció una persona y les arrendó un sitio y ahí se instalaron las mediaguas. Accedió a arrendar su terreno, pero también era por una necesidad monetaria, no era porque ella...

Donde estábamos con la carpa, la muralla estaba toda resquebrajada y estaba como de lado. Sentíamos temblar cuando venían las réplicas, y no dormíamos en paz. Todas fumando, todas con los nervios de punta porque no sabíamos si íbamos a amanecer vivas, porque de repente el sueño te vence y no teníamos a dónde ir, más que ganarnos ahí apoyadas de esa muralla. Más encima, después la dueña del sitio donde está esa muralla también empezó a alegar que nos saliéramos de ahí. Pero fue por el tema de nuestra seguridad más que nada, no fue por tema de discriminación. Ella tenía miedo, porque también podía ser responsable en parte si se nos cayera la muralla encima.

Javiera: Cuando se empezó a hacer un poco público todo esto, empezaron —como siempre— a aparecer los dirigentes comunales; aparecieron diputados, uno prometió canastas familiares para las personas que eran enfermas de VIH; les prometió un lugar donde podían vivir, instalarlas y pagarles el arriendo, y no se cumplió. Después empezaron a aparecer

organizaciones de diversidad sexual, como la OTD [Organización de Transexuales por la Dignidad de la Diversidad, de Rancagua], que apoyaron a las personas, empezaron a hacer público lo que nos pasaba, y ahí dieron una mediagua por núcleo familiar, a ti y a tu pareja. Ahí se respetó lo que realmente es una familia trans.

Las mujeres prostitutas estuvieron en un albergue y después las mandaron a un campamento, que fue en la [población] Brilla el Sol. Salió hasta en las noticias. La gente estaba protestando porque iba a ser un barrio rojo ese sector. ¡Imagínate si nos hubiésemos ido nosotras, las personas trans, ahí! Quizá nos hubiesen quemado las mediaguas, como nos quemaron acá en la 10 Oriente.

También teníamos que buscar cómo sobrevivir al tiempo que estábamos viviendo, un tiempo de catástrofe donde no hay comunidades, no existe nada. Tampoco había una preocupación de parte de las autoridades por la población trans. El abandono hacia la población trans fue tremendo en esa época. Ahí se vivió la cara más cruda de la discriminación. Una está acostumbrada a vivir discriminada todos los días de su vida, pero en ese momento del terremoto se vivenció de una manera brutal. Ahí se vulneraron todos los derechos humanos que, según Chile, ha firmado con tantas naciones; se vulneraron todos los derechos humanos hacia la población trans. El de salud, el de vivienda, el del acceso al trabajo; se vulneró el derecho a ser ayudadas como personas ciudadanos chilenos. Ahí quedamos en el desamparo. Después se recibía almuerzo, porque iban los del Hogar de Cristo o de una iglesia; iban a dar almuerzo, pero para todos. Ellos daban para todos, no hacían distinción...

Keri: Nosotros recibíamos, porque era difícil cocinar. Había que estar yendo allá, lavando las verduras, después volver, lavar la loza sucia... Nos arreglábamos, pero era difícil.

El derecho a postular a una vivienda

Javiera: Cuando la asistente social del Municipio llegó con que era una sola mediagua para todas las trans, se armó un alegato, porque se le dijo que cómo íbamos a vivir casi catorce, quince personas dentro de una mediagua. Eso era imposible. Y ella nos respondía que no había más mediaguas, que eso era lo que estaba escrito por ley, porque nosotros no teníamos un núcleo familiar formado, constituido. Lo que ella exigía para darnos una mediagua era que las parejas —porque en ese momento la mayoría de las personas trans estábamos viviendo en pareja— tuviéramos un núcleo familiar constituido, y lamentablemente en Chile no hay una ley que rijan la unión de parejas del mismo sexo.³

3 Con posterioridad a esta entrevista, se promulgó el Acuerdo de Unión Civil, Ley

Tampoco teníamos derecho a postular a una vivienda social, que en ese tiempo era una vivienda de emergencia. Se vulneró ese derecho.

Keri: Aparte del derecho a vivir dignamente y tener tu propia privacidad.

Javiera: Como seres humanos necesitamos privacidad, tener nuestro lugar para descansar, para tener nuestras cosas, para volver a tirar para arriba, porque perdiste todo en dos minutos y medio y tienes que tratar de volver a conseguir todo de nuevo. Y entonces ahí, después empezó la lucha para la postulación a la vivienda social.

Cuando alegamos con la asistente social por lo de la única mediagua, nos dijo que iba a tratar de conseguir cinco. Que teníamos que tener el sitio. El sitio fue el que nos arrendó una señora, y ahí se instalaron cinco mediaguas, y en las cinco mediaguas se repartieron las trans. Unas quedaron viviendo de a dos, otras quedaron viviendo solas con sus parejas, otras quedaron viviendo con sus mamás, las que vivían con sus mamás. Y ahí después empezó el tema de la postulación a la vivienda social. Otro problema más.

Nosotras ya habíamos sido discriminadas anteriormente, antes del terremoto, por la [empresa constructora] Marcelo Rivano. Estábamos postulando desde el año 2008, y la Marcelo Rivano dijo que no, porque habían tenido problemas con la gente que estaba postulando a la vivienda social en ese momento. Habían dicho que si estaba la población de maricones — porque así fue lo que dijeron —, la población se iba a convertir en un barrio rojo; que nosotras íbamos a llevar delincuencia, que íbamos a llevar drogas, que íbamos a llevar esto y esto otro. Y ahí nos empezaron a tirar para atrás, tirar para atrás, hasta que ocurrió el terremoto, y nos sacaron. Sin siquiera ver si acaso nosotras éramos damnificadas, si no teníamos dónde dormir, dónde vivir, nada. Llegaron y nos sacaron de la postulación a las casas. Y después de eso, en una EGIS (Entidad de Gestión Inmobiliaria Social), nos dieron la posibilidad de postular a la vivienda social detrás del Parque Industrial. Ahí se hicieron todas las gestiones junto a Soraya [Soraya Sánchez Veas, presidenta de Transgéneras por el Cambio, Talca], y ellas postularon a la Etapa 2. El resto, como diez compañeras más, postularon a la tercera etapa.

Pero esto tampoco ha venido exento de críticas, porque igual hay gente a la que al principio le costaba acostumbrarse a un grupo de trans dentro de una población. Eran ciento cincuenta familias, y de ciento cincuenta familias había diez personas trans. Y de repente se formaron alegatos... o sea, no se formaron alegatos en realidad, porque la gente en Chile es como bien doble estándar.

Keri: Habla por detrás. Nosotros íbamos a las reuniones y todo sonrisas en las caras, cuando no hablan por detrás.

Javiera: A mí, como no me gusta eso de que las personas hablen por detrás, fui y las encaré, en el momento de la reunión. ¿Y a quiénes encaré? A las que pertenecían a la directiva, porque se supone que eran ellas las que tenían que llevar la tranquilidad del grupo. Les dije que acaso nosotras no éramos seres humanos que no teníamos la oportunidad de postular a una vivienda social, o no teníamos los mismos derechos que los demás ciudadanos. Les dije “qué quieren ustedes, ¿que nosotras nos vayamos a una población aparte? De qué inclusión de la población trans estamos hablando, si nosotras no somos bichos raros. Además —les dije—, lo que uno haga adentro de sus metros cuadrados va a ser problema de uno, no del de al lado, ni del otro lado. Va a ser un problema de cada uno. Y no creo que nosotras vayamos a hacer tonterías dentro de las casas. Si lo que queremos tener es un lugar digno donde poder vivir y donde poder descansar el resto de nuestra vida”.

Keri: Y dejar de arrendar, que también es un costo...

Javiera: ...porque no toda la vida vamos a ser jóvenes y bonitas.

El largo camino de la postulación

Javiera: Hoy en día la gente se ha acostumbrado un poco más a las trans, porque ya las han visto mucho, ya van a ser tres años. Es como un cambio cultural que se va a dar en ese sector. Quizá al comienzo a la gente le molesta la de los alrededores, pero qué le vamos a hacer, tendrán que acostumbrarse.

Ahora, con la postulación, el problema, lo que pasó fue lo siguiente: la Fabiola y la Soraya tienen una pareja, y tenían como carga a sus parejas en la FPS [Ficha de Protección Social].⁴ La FPS, para que puedas postular a una vivienda social, te exige tener cargas; si no, te empiezan a tirar para afuera. No priorizan a las familias uniparentales, sino a las familias de núcleo familiar de cuatro, cinco y hasta de seis personas. Las de seis son las más beneficiadas.

Keri: En mi caso, si bien yo me había ido de mi casa, mi mamá todavía me tenía en su Ficha. Entonces, tuve que ir con ella al Municipio y que ella me sacara de su Ficha para poder yo independizarme y tener mi propia FPS. Varias teníamos el mismo problema, entonces se demoró ese trámite.

Javiera: Ahí tampoco se respetó que las personas trans fueran personas que vivían solas o con sus parejas; les querían exigir que tuvieran núcleo

4 El sistema de la Ficha de Protección Social automáticamente calcula el puntaje que mide la vulnerabilidad de las familias sobre la base de información entregada por estas al momento de la encuesta y se relaciona con el tamaño de la familia, edad de los integrantes, nivel de escolaridad, situación de salud, situación ocupacional e ingresos, entre otros. (Recuperado de <http://www.fichaproteccionsocial.gob.cl/preguntas-frecuentes>).



Fuente: Agrupación Transgéneras por el Cambio, Talca.

<http://transgenerasporcambio.blogspot.cl/2011/09/incendio-viviendas-transgeneras.html>

familiar, pero nosotras, de qué manera íbamos a poder tener un núcleo familiar. Nosotras no somos personas que podamos procrear o que tengamos hijos con mujeres. Tampoco tenemos la posibilidad de adoptar. Y algunas tampoco teníamos pareja. Las que no tenían parejas tuvieron que buscarse pareja para poder postular, y ahí pudieron postular.

El camino ha sido largo, porque todavía no entregan las viviendas. Ya vamos a estar a casi cuatro años del terremoto, y yo vivo de allegada en la casa de mi mamá.

Keri: Yo, con mis padres.

“Cuando nos quemaron las casas”

Javiera: El sitio donde estaban las mediaguas se vendió. Ahí vivimos hasta el incendio de la población trans, cuando nos quemaron las casas, el 2011.

Keri: Fue en septiembre del 2011, para el 18, el 18 en la noche.

Javiera: Después instalaron mediaguas nuevas. Pero las chicas trans vivíamos ahí asustadas, con temor. Se supone que hay una investigación en curso sobre el incendio, pero no se sabe si siguen investigando...

Keri: Fue una persona externa la que hizo el incendio, pero nadie sabe quién fue. Investigaciones nunca nos dio una respuesta. Si no fuera por esa organización de Rancagua, si no nos hubiese apoyado en el tema del incendio y también en el tema comunicacional, no se hubiese sabido nada.

Querían taparlo, como si nosotras habíamos sido [las causantes], por peleas entre nosotras.

Javiera: Los medios de comunicación querían taparlo. En ese momento nosotros sufrimos discriminación por parte de los medios de comunicación, por parte de los bomberos, por parte de Carabineros. Decían que nosotras habíamos incendiado, cuando ellos llegaron antes que nosotras, incluso. Nosotras ni siquiera estábamos ahí.

Keri: Ninguna de las chiquillas [estaba ahí], estábamos todas divirtiéndonos por otros lados.

Javiera: En su parte, los carabineros pusieron que había sido una riña entre personas travestis y que habían dado vuelta un brasero. Y los bomberos dijeron que había sido por cortocircuito. Pero vinieron peritos de Santiago y ellos dijeron que había sido intencional.

Javiera: Ahí volvimos a quedar sin nada. Tener que volver a reconstruir... Nos volvieron a dar mediaguas. Como que se preocuparon al tiro de entregarles las mediagua a las personas trans que vivían ahí, pero quedamos con un miedo constante, que si sentíamos un ruido salíamos a mirar... Quedamos resentidas y teníamos miedo a todo, no queríamos salir a la calle; salíamos acompañadas a comprar, porque deducíamos que era un grupo de personas que quemó esas mediaguas. Al tiempo, nos llegó ayuda psicológica de la Clínica del Maule. La fiscal nos derivó a una psicóloga, por ser víctimas del incendio.

Es que nosotras, como población trans, estamos expuestas todos los días a ser objeto de violencia. Nos han pegado, nos asaltan, nos gritan todos los días improprios, cuando uno está parada en una esquina ejerciendo el comercio sexual. Pero nunca nos habían atacado la casa, nunca había sido un ataque tan fuerte.

Después del incendio, seguimos ahí como cuatro, cinco meses más, y al fin se decidió terminar con eso y que cada una se llevara su mediagua y buscara un lugar. Y todas se fueron con sus familias, por el miedo. Yo, por lo menos, me fui al otro día del incendio, aunque mi mediagua no sufrió incendio, porque estaba al fondo del sitio. Igual, al otro día en la mañana pesqué mis cositas y volé, me fui, dejé mi mediagua cerrada. No quise volver más.

Keri: Ahora, otras chiquillas arriendan y nosotras estamos de allegadas con nuestras familias mientras recibimos nuestra casa propia.

La casa propia

Javiera: Se supone que el plazo para que la entreguen es hasta el 9 de diciembre de este año, del 2013, pero mientras antes las entregaran, sería mejor. Porque uno quiere tener su independencia, quiere tener sus cosas, vivir tran-

quila. Cuando uno llega de allegado, de primera está bien, pero después están las caras, por qué gastái esto, por qué tenís que ponerte para esto otro...

Keri: Ahora ya hubo un sorteo de la casa que nos va a tocar a cada una... Fue por sorteo.

Javiera: Lo que se ve de la casa, yo encuentro que es de buena calidad. El tamaño es bueno. Es de 48 metros cuadrados construidos en el primer y segundo piso. Son dos piezas en el segundo piso. Abajo es de ladrillo princesa, arriba es de internit, de tabiquería, y una división de cortafuego. Tiene una losa entre los dos pisos. El sitio son como 60 metros cuadrados en total. Y a eso hay que descontarle lo que ocupa la muralla, lo que ocupan las divisiones. Y son casas sin deuda. Después, los gastos ya son responsabilidad de cada una. Una tiene que ver a lo que da su bolsillo; si crees que tienes como para pagar un poco más, tienes un poco más de comodidades. Si no, tratas de no gastar mucho.

Keri: La casa es buena, claro, hasta que no pasemos un invierno... vamos a ver. No podemos opinar desde afuera, sino que hay que estar ahí para ver lo que va a pasar. Pero se acomoda a nuestras necesidades. Y para atrás viene pagado el derecho a ampliación, 8 metros cuadrados creo que son. Para eso hay que postular a un subsidio para mejoramiento de la vivienda, pero eso después de un año.

Javiera: No tenemos ayuda especial para comprar la casa. Inclusive, los puntajes de nuestras FPS son altísimos. Tenemos Fichas de Protección con 13.000, con 14.000 puntos, y eso para personas que somos indigentes, que nunca han pagado imposiciones, que son portadoras de VIH... Personas que viven con el día a día, y tienen un puntaje de 13.000, 14.000... Entonces, una vez que entreguen la casa, ya van a llegar a los 20.000 puntos. Y eso que la población trans es una población que tiene baja escolaridad, que vive el día a día, para sobrevivir, que el trabajo es para sobrevivir.⁵

Keri: No es un sueldo fijo. El sueldo es lo que uno trabaja en el comercio sexual y un día se gana y un día no se gana.

Javiera: Son personas que en Fonasa son tipo A, a lo más pueden ser tipo B, pero más que eso...⁶ No tienen regalías. Tampoco son personas que pue-

5 La escala de puntaje de la Ficha de Protección Social comienza desde 2.072, que es el puntaje de mayor vulnerabilidad: Quintil 1: puntaje entre 2.072 y 8.500; Quintil 2: puntaje entre 8.501 y 11.734; Quintil 3: puntaje entre 11.735 y 13.484; Quintil 4: puntaje entre 13.485 y 14.557; Quintil 5: puntaje desde 14.558. (Recuperado de <http://www.fichaproteccionsocial.gob.cl/preguntas-frecuentes>).

6 El Fondo Nacional de Salud (Fonasa) clasifica a sus beneficiarios en cuatro tramos: Tramo A: Personas indigentes o carentes de recursos, beneficiarios de pensiones básicas solidarias y causantes de subsidio familiar; Tramo B: Personas que perciben un ingreso imponible mensual menor o igual a 210.001 pesos; Tramo C: Personas que perciben un ingreso imponible mensual mayor a 210.001 pesos y menor a 306.000 pesos; Tramo D: Personas



Fuente: <http://transgenerasporelcambio.blogspot.cl/2011/09/incendio-viviendas-transgeneras.html>

da decir “voy a ir al centro a comprar esto, tengo ganas de comprarme un computador...”. Las que han logrado tener un computador ha sido con el esfuerzo de... de un sacrificio, casi. Entonces, de qué estamos hablando. Nosotras, las personas transgéneras, para el Estado siguen siendo invisibilizadas. Hoy día lanzaron una campaña de No Más Discriminación donde no se muestra el grupo de las personas transgéneras.

El barrio

Javiera: En el barrio donde está la casa, la gente es tranquila, es gente trabajadora, es gente de esfuerzo. Las veces que he ido, nunca he visto cosas mal, o que parezcan cosas feas en la calle; es como gente bien de su casa. Pero si me hubiesen dado una elección entre vivir allá y vivir como antes en el sector de la 10 Oriente, hubiese elegido vivir en el sector de la 10 Oriente. Era un lugar súper céntrico, donde teníamos todo muy cerca, donde estábamos a unas dos cuadras del centro, a tres cuadras del hospital. Y en la población, hasta el momento, la locomoción es poca. Va una sola micro a ese sector, y dos colectivos, parece, y para dos poblaciones, la Parque 1 y Parque 2, que suman 300 casas. Y cuando se inauguren la Etapa 3 y la Etapa 4 van a ser 600 casas.

que perciben un ingreso imponible mensual mayor a 306.601 pesos. (Recuperado de <http://www.supersalud.gob.cl/consultas/570/w3-article-6304.html>).

Keri: Y no sabemos si va a ser segura. Todas sabemos que en las poblaciones no hay vigilancia de Carabineros. Aquí sí, porque es más central. No sabemos si vamos a estar tan protegidas como acá.

Javiera: Y en la población no sabemos dónde hay policlínico, donde hay un lugar para recrearse, nada... Hasta ahora lo que hemos visto es la casa piloto y la manzana donde vamos a quedar, nada más. Pero por sorteo y por mapa. Cuando estemos viviendo más rato ahí, vamos a poder saber de verdad cómo es, cómo es la gente. Ahora parece un grupo bueno, pero después quizá saquen las garras y hasta nos echen...

Keri: O nos hagan la guerra... Un problema es un colegio que está ahí, que se quemó, que está como en ruinas. Sería importante derrumbarlo, porque es foco de delincuencia, los chiquillos agarran de ir a volarse. Eso crea una preocupación por parte de nosotras, porque salir a trabajar y volver y no encontrar nada... Tendríamos que volver a empezar otra vez...



Arribo a Casona Esperanza. Santiago, Región Metropolitana. 17 de mayo de 2011. Donante fotografías: Rhonny Latorre, Movimiento de Pobladores en Lucha, barrio Franklin. Fotos compartidas con público, <https://www.facebook.com/Reconstruyendonos?fref=photo>

Mi derecho lo estaba reclamando en la calle

Entrevista a Suria Delgado, dirigente de la Casona Esperanza, barrio Franklin, Santiago¹

Hace un año se instalaron a vivir en dos casas abandonadas en calle Santa Rosa. En su mayoría son arrendatarios de la comuna de Santiago que se quedaron en la calle después del terremoto y se agruparon en el Movimiento Pobladores en Lucha. Quieren que el Estado les venda las casonas, que dirigen en asambleas y donde las mujeres llevan la voz cantante. ("Los otros ocupa de Santiago", *The Clinic Online*, 27 junio 2012)

Hay muchos problemas de la mujer y de la vivienda. Muchos piensan que las mujeres andamos tonteando por la vida. Pero no es así. Detrás de cada mujer o jefa de hogar existen hijos, familias, nietos. Algunas personas —al menos los hombres de esta sociedad, porque Chile es un país muy machista— piensan que la mujer está para lavar los platos, cocinar, hacer aseo. Y no es así; para mí no es así.

Nací en el sur. Allá viví con mi familia hasta los diecisiete años. Después salí a trabajar; no quise seguir estudiando. Fue una mala ocurrencia no seguir estudiando; ahora pienso que podría haberle dado un mejor futuro a mi hija. Igual, a mi hija mayor yo la crié prácticamente sola; me separé cuando ella tenía cinco años. Y el hecho de separarse es complicado; en el sur al menos te miran por nada, te crucifican, pero igual salí adelante. Y gracias a Dios tuve harta ayuda de gente, que no pensaba tener; más que mi propia familia, me ayudó gente desconocida. Igual me costó mucho. Trabajaba y no tenía con quién dejar a mi hija. Tenía que dejarla sola no más. Mientras ella iba al colegio, yo trabajaba. Y en verano me iba a trabajar a la playa y trabajaba de garzona, que era lo mejor que podía hacer en ese momento. Porque para un trabajo bueno te piden estudios, y yo no los tenía. No los tengo. Siempre fue mi meta seguir estudiando, pero por circunstancias de la vida no se podía, nomás.

La llegada a Santiago: los traslados

Cuando llegué aquí a Santiago, viví como tres o cuatro meses donde una hermana. Se complicaron las cosas y decidimos salir y buscar arriendo, y ahí viví durante un año y tanto en Macul, casi llegando a Departamental.

1 Entrevista realizada por Ana Sugranyes y Alfredo Rodríguez, 15 de mayo de 2015.

Llegué a esa casa justo después del aluvión, en 1993. Era un departamento interior, tenía barro como hasta la mitad. Nos tocó sacar todo el barro, limpiarla, deshumedecerla; pero igual la dejamos bien. Después me fui para Lo Espejo. Ahí no pagaba arriendo al principio, pero me daba mucho susto, porque estábamos las dos solas con la Nicole. Era un colegio que estaba en litigio, y me llevaron para cuidarlo. Me ahorra el arriendo, pero a la vez no me pagaban, y yo pagaba los gastos comunes, que eran la luz, el agua, teléfono que puse después. Aunque igual tenía que trabajar afuera. Después llegó otra gente que se hizo cargo del predio y yo me fui a arrendar a otro departamento interior, en el mismo Lo Espejo.

Después, me trasladé a un cité en Santiago centro, en Arauco, entre San Diego y Arturo Prat. De ahí ya me pidieron la casa y estuve viviendo más para el centro, en una pieza con la Nicole, donde estuve harto tiempo. Mi hija empezó a estudiar y entonces fue cuando me vine aquí a Franklin. Llegué por un amigo, que me trajo donde una cocinería. Yo decía, ¿a dónde queda esa cuestión? No tenía idea que existía Franklin.

Cuando llegué aquí a Franklin, me pasó una mala experiencia con mi hija. Tenía ocho, nueve años más o menos. Y tenía una niña que me la cuidaba las horas y los días en que yo trabajaba, porque igual salía tarde del trabajo. Hasta que un día mi hija se me perdió. Yo entraba a las ocho de la mañana, y la niña que la iba a cuidar llegaba a las ocho y media. Y me va a avisar a la una de la tarde que mi hija se había perdido. Entonces, obviamente dejé el trabajo botado y salí a buscar a mi hija. La encontré en la casa; allá estaba escondida.

Ese día dejé de trabajar en las cocinerías. Empecé a trabajar por mi cuenta. Estuve dos semanas sin trabajar, sin ingresos. Y sin ingresos yo sola, ¿de qué vivo? En ese tiempo quería molestar lo menos posible a mi familia. Pero un día se me ocurrió, voy a hacer colaciones. Como conocía a la gente, salí a ofrecer almuerzos. Compré las cosas. Empecé con cuatro almuerzos y llegué a vender hasta sesenta diarios. Y eso me sirvió para tener mi local, tuve mi local en una casa chiquitita. Lamentablemente, por mala administración, no lo supe conservar. Y ahí seguí trabajando en lo mismo, hasta que pasó el terremoto. Y de ahí donde estaba, me fui a Coquimbo con Arturo Prat, y arrendamos una pieza. Como éramos las dos solas, mis cosas las mandé a guardar donde un amigo. La pieza la arrendaban con todo. Lo único que me llevé fue la cocina y el refri; lo demás, todo lo mandé a guardar. Y resulta que con el tiempo fui a un supermercado cerca de Franklin, y había un aviso que se arrendaba un departamento interior en un cité. Fui a verlo, y llegué a lo que es Franklin directo. Ahí seguí trabajando en lo que hago: en comida.

El terremoto

Trabajaba en mi casa, ahí donde arrendaba. En el pasaje había siete u ocho casas, departamentos interiores que daban sobre un pasajito. Ahí pasé el

terremoto. Ese día me fui a trabajar; llevé mercadería para vender, y llegué a la casa, esperando a mi hija. Era como un día raro: no podía dormir, estaba intranquila y esperé a mi hija. Hacía como cinco minutos que me estaba acostando y de repente se empezó a mover, empezó a temblar fuerte. Esas casas no tenían chapa original, uno le ponía llave por dentro, y no encontraba la llave. Pero, dentro de todo, no reaccioné mal, porque bien sabía que estaban las dos, estaba la llave, y estaba mi hija.

Ahí la mayoría de las casitas se abrieron [con el terremoto]. Nosotros, la gente que vivía ahí, hicimos todo el proceso de ir a la Municipalidad, de hacer todos los papeles que había que hacer para arreglar las casas. El dueño tenía solo que ir a firmar, y cuando tenía que ir, no fue. No quiso arreglar las casas porque, según él, subía el valor y nadie iba a pagar más de lo que le estaban pagando ya.

Organizándose

Recuerdo que en ese tiempo fui a las reuniones del [Centro Comunitario] Carol Urzúa, que iban a arreglar, que iban a hacer todos los arreglos posibles; y después, con el tiempo, nos fuimos dando cuenta de que no había soluciones para los arrendatarios ni para los allegados, siendo que todos los meses pagábamos. Igual nos desanimamos. Seguíamos viviendo en las mismas casitas. En el invierno se pasaba frío... durante ese tiempo la vi muy fea. Y justo en ese tiempo, en las reuniones en el Carol Urzúa, conocí a los chiquillos del MPL [Movimiento Pobladores en Lucha], que fueron a hacer una charla, y dijeron que iban a hacer una reunión un par de días después, en la sede de una junta de vecinos. Fue la primera reunión. En ese tiempo hicimos comisiones para salir a ver la catástrofe de cada familia que se presentó en la primera reunión. Yo veía que el caso de nosotros era malo, había gente que se les había caído la casa a los que la Municipalidad, por ser arrendatarios, no les daba ninguna solución. Aquí había dos familias, dos hermanas, a las que se les cayó la casa donde arrendaban, y tuvieron que dejarla, porque no podían vivir en ese estado.

Ahí de nuevo empezamos a organizar con los chiquillos, después empezó a venir más gente de Peñalolén. En ese tiempo éramos muy ignorantes en muchos temas, como los derechos de las mujeres, los derechos a la vivienda, al suelo... Ahora sabemos... Todavía nos falta, pero sabemos un poco más de lo que sabíamos antes. No sabíamos, por ejemplo, del derecho a reclamar; que si pagábamos un arriendo, teníamos derecho a reclamar estabilidad, o que la casa estuviera en buen estado. No sabíamos ir a un Ministerio y decir "oye, necesitamos soluciones para la gente, porque estén las casa botadas". O ir a la misma Municipalidad a ver en qué nos podían ayudar, o solucionar algo. Aprender todas esas cosas fue un trayecto largo. Nosotras íbamos como dueñas de casas, y no nos pescaban mucho. Pero si, por ejemplo, nos acompañaban los chiquillos, tenían más aceptación.

Literalmente una vez nos dijeron que nosotras andábamos puro fregando nomás, que no sabíamos lo que queríamos. En el fondo, nosotros queríamos que nos solucionaran nuestro hábitat, donde estábamos viviendo.

Después de las últimas reuniones que tuvimos —fueron dos o tres—, se empezó a organizar. Nos dio la idea de que hiciéramos un comité de vivienda, en conjunto con el MPL. En ese tiempo estaba don Héctor Rodríguez y su familia, él era el vocero y el presidente del comité. Teníamos secretaria y tesorera, y ahí nos fuimos organizando. En nuestro comité, en los tres comités que tenemos, “Esperanza”, “Protectora” y “Víctor Manuel”, generalmente son pocas las familias con —cómo se llama— con un núcleo formal. La mayoría son madres solteras o mujeres solas con sus hijos. Entonces igual de repente mi pareja me decía “y qué vas a ir hasta el centro a pelear por algo, si eso se gana con plata”. Pero no. Mi derecho lo estaba reclamando en la calle y por eso estoy aquí.

La toma de la Casona Esmeralda

En el comité teníamos una comisión para la búsqueda de terrenos. Ya teníamos dos direcciones, más una que estábamos limpiando, cuando surgió la Casona. La encontraron los chiquillos, don Héctor y la Denisse, porque ellos eran los encargados de buscar terrenos. Nosotros estábamos limpiando un sitio que estaba pelado, era como entrar atrás al patio de atrás, puro árbol; lo único que tenía en el fondo era un baño y un cuartucho cerrado. Y la entrada era pura fachada, pero el patio era todo árboles. ¡Cuánto árboles sacamos, las tremendas raíces! Y nos dieron a elegir entre esa y esta [la Casona Esperanza]. Ese día, el 4 de mayo [2011], justo tuvimos asamblea, y los chiquillos nos convocaron, después de la asamblea, para que viniéramos para acá [a tomarnos la casona]. Ese día hacía mucho frío... tenía a la niña enferma. Y vinimos acá.² Lo que tú ves ahora, todo ha cambiado. Se sacó un camión grande de basura para afuera. Atrás había un montón de leña, basura, vidrio. Sacábamos y sacábamos para afuera... Ese hoyo que está ahí, ahí quemamos toda la basura. Echábamos palos, basura y les poníamos fuego... Ardía toda la noche. El marido de Claudia, que trabajaba en transporte, se conseguía el camión y pescaba todos los sacos, los echábamos todos arriba y los íbamos a tirar a cualquier parte donde se pudiera tirar basura. Fue hartito trabajo; y adentro pintar, estucar...

2 “La noche del 4 de mayo del 2011 comenzó la ocupación de una casona ubicada en Santa Rosa con Avenida Matta. Primero llegaron los hombres, días después se sumaron mujeres y niños. Suria Delgado se trasladó con su marido y sus tres hijas; Carmen Mora, con su hijo menor y dos nietas. En total, son siete familias las que viven hace más de un año en la casona que llamaron Esperanza, incluidos trece niños”. En “Los otros ocupa de Santiago”, *The Clinic Online*, 27 junio 2012, <http://www.theclinic.cl/2012/06/27/los-otros-ocupa-de-santiago/>

Eso fue fuerte. Aquí en Santiago centro, a todos los vecinos se les explicó lo que se estaba haciendo. Muchos de ellos hasta el día de hoy siempre nos han apoyado. También hay mucha gente a la que no le gusta que estemos aquí. Pero ahora ya no es problema para nosotros, porque el derecho al suelo ya lo ganamos. No nos pueden decir “ustedes están de allegados, ustedes se tomaron la casa”. Este terreno es de nosotros, la lucha fue de nosotros, nos costó ir a movilizaciones, nos costó ir a las marchas, hacer todo lo que teníamos que hacer, ir al Ministerio de Bienes Nacionales. Muchas compañeras fueron detenidas. Yo andaba con mi guagua —la Martina era chica todavía, era guagüita— y yo me la llevaba, porque con quién la dejaba... La Hilda Mora me contó que los carabineros decían “cuidado que hay una guagua; cuidado, una guagua”. Pero eso nos costó. Nos costó la lucha de salir, de tener harta fe, confianza en lo que estábamos haciendo y que todo iba a salir bien.

La vida en la Casona Esmeralda

Si quieres saber si teníamos un papel distinto los hombres y las mujeres... es que no es así, no queremos tener divisiones entre hombres y mujeres, todos somos iguales. Pero sí que las mujeres somos más empeñosas que los hombres, los hombres se cansan ligerito. El hombre dice “no, yo tengo que trabajar; si no trabajo, no tengo qué comer”. Pero la mujer tiene que



Fotografía de Marie Bailloux.

trabajar, tiene que salir a movilizarse, tiene que ver a sus hijos y ver que funcione su casa, o su pieza en el fondo, cosas que el hombre no logra. Una cosa es que no lo logran, y otra es que no tienen la paciencia ni la capacidad de entender el trabajo y el sacrificio que hace la mujer.

Desde que llegamos, son cuatro años que llevamos aquí; y en los cuatro años, se han renovado dos familias. De las primeras familias que llegamos aquí, las primeras en llegar fueron la Hilda Mora y la Paola Espinoza, y [durante la toma] ellas se murieron de frío aquí, sin tapa, sin nada, porque ellas fueron las que acompañaron a los chiquillos. Nosotros fuimos acompañándolos en el camino. Como yo trabajaba en Franklin y tenía que ir, venía si faltaba... Llamaba todos los días a ver qué faltaba, qué había que traer. Lo más esencial era el agua, que generalmente la iban a buscar a la casa de cualquier compañero. El primer año fue muy complicado, porque habíamos tres familias que nos conocíamos ya, porque habíamos vivido en el mismo pasaje. Había otras familias a las que no conocía. Estábamos en el mismo comité, pero no nos conocíamos bien. De vista uno se conoce, pero no sé cómo te llamas tú, como se llama la otra... Vivir juntas es más complicado... Con dos familias más yo tenía afinidades, pero no sabíamos el carácter, no sabíamos cómo solucionar los problemas que teníamos entre medio. Por ejemplo, siempre había problemas de comunicación, más que nada, o de malos entendidos, y de repente las peleas eran incluso por los niños. Eran trece niños y dos guaguas... era una cuestión de locos. Y todos tienen su carácter y todos las que vivíamos en un principio, todos teníamos un carácter fuerte, en especial las mujeres.

Ahora, hace un año atrás que se fue la Claudia, fue cuando teníamos que desalojar porque nos estaba pidiendo el Ministerio. En ese tiempo estábamos buscando en comunidad, porque ya todos nos conocíamos, ya sabíamos cuál era el genio de una, cuál era el genio de otra, ya sabíamos cómo reaccionar. Optamos por buscar un sitio como este, un poquito más chico, para poder solucionar nuestra vivienda provisoria. Porque salíamos y volvíamos, hasta que nos pegamos la ascurría³ que la estábamos embarrando en salir [del sitio en que estábamos], porque no había ningún papel firmado [que nos asegurara el otro sitio]. En ese tiempo se hicieron cargo la Patty con la Claudia de la parte que habíamos arrendado en el fondo, porque hacía dos meses que estábamos pagando el arriendo, la luz y el agua del otro lugar, más los consumos de acá. Pero ellas decidieron irse para estar más tranquilas y no tener más problemas. Pero se fueron ellas y llegaron otras familias, que también estaban en problemas.

Lo malo es que el tiempo te va pasando la cuenta, y el desgaste es grande. A lo mejor la familia que llegó ahora no tiene tanto desgaste como el que hemos tenido nosotros, los más antiguos. Ellas veían que es una casa tomada,

3 "Pegarse la ascurría" = darse cuenta.

es tu casa, pero a la vez no puedes tomar decisiones si vive más gente. Generalmente, antes, si había problemas, nos sentábamos y lo conversábamos. Estos últimos tiempos se han visto los desgastes a partir de que hay gente que es externa a nosotros, que también son dueñas de casa. Están viviendo aquí en la escuelita, en lo que era antes la escuelita, pero mira cómo está ese lugar. Los niños se enferman constantemente, y ellas tienen que buscar una solución para irse, porque nosotros igual tenemos que irnos. Dentro de dos, tres meses más tenemos que desalojar. Yo abrí mi libreta [de ahorro para la vivienda] en el 2005, por esa fecha. Fuimos varias veces al Ministerio con Carmen, para ver qué posibilidades teníamos de entrar [a postular para un subsidio]. Siempre nos decían que hacerlo individualmente era complicado, porque no teníamos liquidaciones de sueldos, no teníamos algo fijo. Pero le decíamos, “nosotras somos la dueña de casa, nosotros mantenemos nuestra casa...”. Dijeron que tenía que haber algo tangible, algo que uno pueda ver, que muestre que van a poder pagar la casa, si es que hay que seguir pagando. O si no siguen pagando, es bien práctico: había postulaciones para Lampa, para Buin, para Melipilla, todo fuera de Santiago. Entonces yo decía, “por qué tenemos que irnos de Santiago... Está bien, no soy nacida en Santiago, pero mi vida está hecha aquí en Santiago. Por qué tenemos que postular para otros lados, qué vamos a ir a hacer a otros lados; mi trabajo está aquí, todo el círculo está aquí, los niños van al colegio acá”. Ni siquiera para una comuna de Santiago teníamos derecho, todo era fuera de Santiago. Todo esto fue mucho antes del terremoto. Y seguimos yendo.

Una vez hubo una charla, escuchamos y fue la misma cuestión... por no decir la misma mierda. Yo le dije a la Carmen que no nos iban a solucionar nunca las cosas, que para eso mejor me iba al sur, donde hay terrenos por 500, 600.000 pesos, y te los pasan si tienes subsidios. Y ella me decía “qué vas a hacer en el sur”. “Trabajaré, buscaré trabajo”. “Pero si tu hija estudia aquí”, me dijo, “cómo la vas a sacar de aquí”. Entonces igual uno se cuestiona... volver todo para atrás para tener tu vivienda y que el Gobierno no te soluciona nada en el fondo; se supone que ellos están ahí para ver qué pueden hacer por tu gente. Y en el terremoto fue la misma respuesta: “Hay postulaciones para fuera de Santiago”, la misma respuesta.

Además, no sé cuál es el problema de que las mujeres seamos dueñas de casa, dueñas de hogar o el sustento de la casa. Yo no veo el problema. Hay mucha gente que trabaja, niñas que trabajan en el Ministerio que son solas; por qué ellas pueden optar a algo y uno, porque no tiene un papel, no puede hacerlo. ¡Si estás peleando tu derecho a vivienda! Es lo mínimo que alguno puede tener y darles a tus hijos. Y para tu seguridad, más que nada.

Ahora algo han cambiado las cosas. Tengo mi subsidio, lo tengo yo a mi nombre. Antes a las mujeres no se les daba y ahora sí. Es porque hay respaldo de hombres detrás, pero también porque nosotras supimos enfrentar en grupo, como mujeres; enfrentar las cosas; ir más de frente que estar en la casa llorando y preguntándose por qué... Yo creo que el grupo de mujeres es fuerte.



Fotografia Paulina Matta

Yo sigo perteneciendo a un barrio céntrico

Entrevista a Eva Guendelman, joven con discapacidad¹

Me llamo Eva Guendelman, tengo 32 años. Tengo espina bífida, desde niña. Toda la vida he pasado por distintas sillas de ruedas, de acuerdo con la edad. Vivo con mi mamá y mi hermano. Mi papa falleció hace siete años.

Los estudios, el trabajo

En cuanto a colegio, hice todo: sala cuna, jardín, de todo lo habido y por haber. Pero terminé con hartas complicaciones. Me cambiaba, me iba, me costó mucho, porque no era muy buena estudiante. La verdad es que me costaba el colegio, por eso no me gustaba; tenía problemas de aprendizaje y además me ponía nerviosa. Yo tenía como temas [problemas] sociales. La gente me ve de una manera... creen que me es fácil, pero no es fácil. A mí no me gusta mucho trabajar con grupos. Soy más bien sola, soy más bien solitaria, o más bien lo soy con mis pares. Lo que pasa es que, desde chica —más allá de que fui al jardín, al colegio y a sala cuna—, mi entorno más inmediato ha sido mi mamá, mi papá. Mi mamá, actriz y mi papá, músico, entonces siempre todos estaban ahí haciendo sus cosas... Mi mamá estudiando teatro, ponte tú, y mi papá, música. Había mucha gente, mucho adulto en mi entorno. Entonces yo estaba con la gente mayor. Pero no fui mal alumna por eso; es que estaba más acostumbrada a estar con adultos que con niños.

Cuando terminé el colegio estudié Educación Diferencial. Estuve en una universidad técnica, la Santo Tomás, pero por distintas razones no terminé la carrera. De hecho eran dos años y medio, y estuve tres años, por los ramos que más me costaban. Pero me di cuenta de que para trabajar

1 Entrevista realizada por Paula Rodríguez Matta, junio de 2015.

en algo así necesitas algo más que amor. Obviamente el amor es parte de lo que haces, pero no es todo. Igual tuve problemas con la situación en ese minuto, porque no sabía cómo enfrentarme al hecho de que ya no podía seguir. Estuve un tiempo haciendo el show de seguir, hasta que tomé la decisión y me salí. Después de dejar la carrera, me dediqué a hacer voluntariado. Lo hice en Coanil² y en un colegio. En los dos estuve un año. En Coanil era más asistencial y en el colegio, más educativo.

En el colegio tuve que preparar clases, realizar actividades, y en Coanil era netamente asistencia a niños. Lo que a mí me gustaba era la educación, estar con niños, y ya tenía un bagaje de cómo hacerlo. Al colegio iba mucho más preparada, porque aunque estaba haciendo voluntariado, había estudiado educación diferencial, aunque no haya terminado, no haya tenido el título. Tuvieron la confianza para entregarme más tareas de las que debía tomar. Y al tiempo me vino una crisis, como sentir —y era mito en el fondo— que yo no valía para la vida real, para las presiones. Por ejemplo, en Coanil, emocionalmente para mí fue muy fuerte, muy fuerte esa pega. Más allá de que no era mucho el trabajo que había que hacer, era atroz emocionalmente, ver tanta cosa, y yo en un momento sentí que no podía... En el colegio también, después del año me venían estas crisis, en que sentía que no era suficiente lo que yo hacía. Llegó un minuto en que la misma directora me dijo que yo tenía que estar un año nomás, porque del Ministerio de Educación van y fiscalizan, y entonces no pueden tener demasiado tiempo a alguien que no tiene un título. Y así pasó el tiempo, me quedé un año, pero —como te digo— igual llegaba el minuto en que me ponía triste.

La casa, en La Florida

Llegamos a esta casa en La Florida hace veinte años. Veníamos de Santiago centro. Esta casa es oficialmente de mi mamá, desde hace como un año, o un poco más; parece que pidió un subsidio para comprarla. Creo que hay un subsidio a la vivienda para personas con discapacidad, pero yo no lo usé, porque no puedo vivir sola. Esta casa la compró mi mamá, ella sola, porque mis papás se separaron hace doce años, más o menos. Yo lo iba a visitar a él, porque vivíamos relativamente cerca, y tenía pieza en las dos casas.

De esta casa, no me gusta mucho el barrio. Siento que nunca he podido acostumbrarme realmente. Ha pasado hartos tiempos, pero yo sigo perteneciendo a un barrio céntrico; de corazón lo siento así, me gusta mucho más por ahí, el centro. Podía estar sola en mi pieza, pero sentía que había vida. Yo tengo una personalidad solitaria, y sin embargo me gusta la vida. Acá

2 La Fundación Coanil se presenta en su sitio web (<http://www.coanil.cl/>) como una institución que “hoy centra su gestión en las áreas de protección, educación y capacitación de este importante grupo de personas, con el fin de conseguir su inclusión social”.

de repente llega un minuto en que colapso; demasiada soledad, demasiado silencio.

Me gusta estar sola, pero al mismo tiempo tengo un límite de estar sola. Admitiéndote que no estoy preparada para vivir sola, yo digo “me gusta la soledad”, pero todo tiene un límite. No considero que pueda estar demasiadas horas sola, ni tampoco tener una vida sola, vivir en una casa en la que nunca va a haber nadie. Sí con mi entorno más conocido, mi mamá, la Marcela [su cuidadora], mi hermano. Tengo que vivir con mis seres queridos y con la gente que me conoce. No me hallo una persona con incompatibilidad de formar lazos; solo que tengo más facilidad de hacerlo con los que ya están, los que ya son parte, los que han estado siempre.

Si yo me comparo con una persona que anda sola, que saluda a la gente por la calle, yo no puedo. Yo nunca ando sola del todo, nunca, y en la casa tampoco...

Tuve que dejar de hacer lo poco que hacía, lo que alguna vez hice. Desde hace como un año, más de un año atrás, estoy bastante más dependiente. Sí salgo, pero con mi mamá. En algún momento, hace un tiempo atrás, me iba a quedar mucho más a las casas de mis tías, a la casa de una o a la casa de la otra, y ahí me quedaba. Pero ninguna de las dos casas está adaptada, así que tengo que ir con mi mamá. Mis tías son muy buenas, y aunque me han ayudado, no me sentía del todo cómoda, aunque sean de mi confianza. Antes, iba a ver a mis primas cuando vivían juntas, pero con el tiempo cada una se fue a una casa distinta, a vivir sola; las cosas se dieron como para que cada una se dispersara, y yo también me quedé en mi casa. De ahí no he vuelto a quedarme con mis tías o mis primas.

Esta casa, la hemos arreglado. Era muy chiquitita. Le hicimos el segundo piso, la cocina se agrandó y mi habitación, y esa escalera especial [que da al segundo piso, donde está el dormitorio de su mamá]... Mi mamá tiene un tema con optimizar espacios. Le gustan los objetos y los adornos, pero en el piso nada [por la silla de ruedas]. No fue muy largo arreglar la casa, no fue mucho. De hecho, me acuerdo incluso de los ruidos... Molestó, pero el resultado me gustó.

Su aporte a la economía familiar

La pensión de invalidez la tengo hace... no sé, ¿tres años? De repente apareció que tenía que pedir, y empecé a recibir el dinero. Lo saco con la cuenta RUT y en realidad es mi aporte a la casa. Le dije a mi mamá que, como yo no trabajo, ese era mi aporte. Lo ocupa ella, pero es dinero mío, aunque es poco, cerca de 85.000 pesos. Mi mamá lo ocupa con bastante conciencia; siempre me dice “oye, te saqué plata de la cuenta, te llegó”, porque me llega un aviso. Y yo, cuando me quiero comprar algo, incluso le pregunto “¿tengo plata?”. Y me dice “no, pero bueno, te la compro yo”. Nos ayudamos en ese sentido. Para mí no es tema que ella me maneje la cuenta, si

prácticamente estoy con ella todo el día, y ando con ella. Entonces como que es indiferente que la maneje yo, que la maneje ella. De hecho, mejor que la maneje ella. Incluso mi mamá anda comprando cosas para que yo esté mejor, más cómoda. Ahora compró una estufa infrarroja, que gasta menos electricidad.

En la casa, cada uno tiene su pieza, pero donde más estamos es en la cocina. Antes la cocina era angostita, pero desde que se agrandó la casa, la cocina es el lugar donde estamos más. Al patio salimos rara vez, cuando viene la familia. La casa no es calurosa en verano, y tampoco muy fría en invierno. De hecho, la única helada es mi habitación, pero teniendo estufa igual no pasa nada, así que no he sentido demasiado frío. Y en verano es la más fresquita. Es que a todas las habitaciones en que he estado nunca les ha dado el sol, todas mis habitaciones han sido oscuras... Una vez le pregunté a mi mamá [bromeando] si era porque me quería tener en la oscuridad, pero ella me dijo que no, que nunca se había dado cuenta de que mi pieza era la más oscura.

Yo tengo algunos beneficios, que he visto en el sitio web del Senadis [Servicio Nacional de la Discapacidad]. Por ejemplo, quiero cambiar mi silla de ruedas, que ya tiene como ocho o nueve años. En el Senadis te ayudan con un montón de cosas. Yo podría no pagar impuestos por comprarme un auto, si quisiera tener uno, pero no quiero. Mi mamá tiene un auto, pero no es uno especial, es uno normal. Tampoco tenemos la Cruz de Malta en el auto, que ya no se usa... ahora es una calcomanía con una silla de ruedas.

Como te dije, en el Senadis también me pueden ayudar con lo del cambio de la silla. Pero no me he interiorizado mucho todavía, hasta que decida que ya quiero cambiar. Uno tiene que entrar al sitio en internet, pero si me piden muchos datos, me voy a colapsar... yo colapso rápido. Piden muchos datos personales que confirmen tu condición. A mí a veces se me olvida tanta cosa. Es como cuando vamos a control, con todos los escáneres que tengo, uno tras otro, no se me puede perder ninguno. Es mucho. Pero creo que igual me voy a armar de paciencia y voy a ver lo del cambio de silla en el Senadis.

El barrio, la ciudad

Ahora estoy readaptándome para salir afuera, pero me acuerdo de que hace un buen tiempo atrás, hace unos diez años, sí salíamos mucho más. Salía de aquí y me iba hasta la esquina, porque subir y bajar veredas, eso nunca lo he hecho sola. Pero sí tenía mucha más libertad en cuanto al manejo de la silla. Ahora como que se me ha hecho más difícil, he tenido que trabajar con un especialista. Las veredas no están hechas para sillas de ruedas. Ese tema da para mucho, para mucho... Podríamos decir que, en general, la ciudad no está del todo adaptada. Por ejemplo, nosotros hace

muchísimos años que estamos con lo de la Teletón, que el show, que blah blah. A pesar de todo, digan lo que digan, lo defiendo; tiene muchos problemas, pero lo defiendo, porque yo sé lo que significa, sé que esa campaña llega. Pero eso es muy distinto a lo que podríamos analizar respecto de la cultura de la incapacidad, o las capacidades distintas. Yo creo que a pesar de todo lo que ha hecho la Teletón, a este país en particular le faltan años luz en cuanto a cultura. Y es irónico, porque teniendo justamente el tema de la Teletón, que se supone que es para concientizar a la gente, en cuanto a esta situación puntual hay países que están mil veces mejor que este. Lo he visto, porque con mi mamá hemos viajado a Perú, a Brasil, a Cuba... En todos estos países tienen mucha más conciencia, y no tienen Teletón. Para ellos es obvio, pero acá todavía tenemos que pedir las cosas como un favor, y agradecerlas, como “ay, qué buena onda, eres tan bueno...”. Eso complica. No se debería tener que agradecer. Hay cosas que hay que hacer, y punto. Pienso que si uno habla de igualdad, tiene que demostrarlo.

De las cosas que hay que hacer, están las veredas amplias. Por ejemplo, cuando arreglan las calles ponen malos materiales, materiales baratos, que les entra un poquito de agua y como que se ablandan. También deberían ser obligatorias, no opcionales, las rampas. Y está el tema de los estacionamientos para discapacitados o embarazadas, que están ocupados por gente que no los necesita, y no los multan. Creo que estamos al debe en ese sentido, y por eso hablo de la Teletón, que ha sido muy débil, no ha logrado crearnos real conciencia del cuento. Y pasa que tú le dices algo a alguien y lo toma mal. Ahí siento que falta conciencia. También está el tema de los accesos, porque en el metro hay muy pocos que están buenos, los ascensores no funcionan todos o las escaleras mecánicas tampoco son todas buenas. Y te dices “hasta dónde está la conciencia”. Y la gente a la que se lo dices puede tomarlo de mala manera y decir “pucha, nunca están conformes”. Es que no es no estar conforme. Las cosas que están mal, hay que decirlas para hacerlas mejor.

Los accesos especiales: “Aquí me voy a quedar”

En los colegios en que estuve tenían acceso especial, y también me ayudaban bastante si me costaba algo. Pero no eran colegios grandes, no eran tan enormes. En la [Universidad] Santo Tomás me quedé justamente por esto. Cuando llegamos ahí vi el lugar y, de repente, miro de afuera y veo en un lugar como bien escondido una rampa. Y algo me dijo que ahí me iba quedar, y así fue. Los ascensores tenían sistema braille, para que las personas ciegas pudieran subirse, y dije “aquí me voy a quedar”. Yo ya sabía más o menos lo que quería estudiar, era el lugar idóneo. Entonces fue un simple detalle lo que me hizo quedarme. Todo se fue dando: estaba en la carrera que yo quería, estaban los afectos... Claro, con el tiempo uno se va dando cuenta de muchas cosas. Por ejemplo, todo el mundo utilizaba los ascen-

sores, a veces por pura flojera. Veía a los profesores usando los ascensores para subir a un segundo piso. Yo decía “ya, es un tema de cultura social de los chilenos”. En fin, eran detalles, aunque de repente molestaba. Ahora ya me da lo mismo, ya no es tema. Porque si es por empezar a enojarme, me podría enojar por cada cosa...

Ahora, de salir, mi mamá siempre me lleva en el auto. Un tiempo usé el metro. En ese tiempo yo tenía pareja, con él andaba en metro para todos lados, pero fue así un tiempo muy cortito. Yo no tenía tarjeta especial con beneficios, pero andábamos con la tarjeta de mi ex. No me acuerdo cómo era bien el tema. Ahora salgo con mi mamá. Hace años que no vamos a la feria, pero sí al supermercado. También vamos hartito al *mall*, vamos a tomar cafecito. Prefiero ir en la mañana. Me invitas a algo en la tarde, y es como que “no”. Tampoco voy a la plaza ya, excepto cuando salgo con uno de las personas que me atienden. Eso es parte del tratamiento, readaptándome otra vez. Es que un tiempo dejé de salir a la calle, aunque exactamente no sé cuál fue el motivo. No sé si haya pasado algo. Como que me vino, como que los amigos que en alguna época tuve se fueron cambiando. No sé, razón específica no sé exactamente. Con mi pareja sí pasábamos mucho más tiempo afuera de la casa; íbamos para todos lados, y él nunca se hizo problemas. Quizás fue la época en que estuve más despegada de mi mamá; me hice mi mundo propio, fue el tiempo en que estuve más desconectada de mi familia.

La discriminación: “En este país sí importa tu apellido”

Ahora, de sentirme discriminada, creo que sí, en algún momento me sentí, no sé si discriminada en el buen sentido de la palabra, que tampoco es malo. No solamente era por el tema de la limitación física. Muchas veces paso por la calle... Te conté que mi mamá es actriz... Entonces como que a ti te ven distinto, pero ven a la persona al lado y te empiezan a dar sonrisitas y cosas. Ahí hay una pequeña discriminación; pequeña, pero diferenciación... Entonces, sí hay como un poquito de abuso, uso y abuso de la condición o de la limitación física o del problema... Y al ir por la ciudad, la discriminación que yo puedo sentir es más de la positiva, no de la negativa; hasta ahora nunca he sentido discriminación negativa. Aunque me gustaría que este tipo de cosas no fuera tan importante. Por otro lado, en este país sí importa tu apellido, sí importa de dónde vienes. No será una cosa tan obsesiva ni tan grave tampoco, pero sí importa ese tipo de cosas, si eres hijo de quién, de tal o cual. Y eso sí puede generar situaciones de discriminación.

Acá, el barrio es bastante tranquilo. Estamos bien. Mi mamá siempre ha podido pagar las cuentas, el agua, la luz. Es súper preocupada, es súper consciente, pero no se hace drama. Si de repente hay que ahorrar, se ahorra. Y tenemos internet, televisor, TV cable, celular... A veces he ido

al cine, pero vamos más al teatro. He visto muchas obras que hace ella, y también otras. Estoy muy acostumbrada al mundo de la actuación, y me gusta el teatro. No todos tienen accesos especiales para la silla de ruedas, pero siempre una se las arregla, nunca es una situación tan compleja. Creo que hasta ahora nunca he ido a un teatro tan difícil de entrar.

Sus amigos en la red

Antes iba a la Teletón, pero como nos vinimos a La Florida, se hace más pesado ir para allá [al centro de la ciudad]. Nos quedaba mucho más al lado, ir a las horas médicas y todo el cuento. Entonces, no es que me dieran de alta, sino que de a poco se fue dando, como que fui dejando de ir por la dificultad de llegar. Además, me pasaba que no me sentía como parte. Es extraño, pero como que no sabía dónde encajaba; era como que tampoco encajaba en la Teletón; pero era una cosa mía, más interna; era como que tampoco me sentía del todo cómoda ahí. No lo hablaba mucho, era una situación que manejaba yo. Aunque claro que la Teletón me entregó hartas cosas. Lo que pasa es que tengo facilidad para hacer amistades, pero son amigos de un tiempo, y ya. Es un rato de amistad. Yo no tengo amigos de la vida, del alma. En la Teletón tampoco los tuve.

Acá, en La Florida, en el Municipio había talleres, talleres de arte, de todo tipo de cosas; y había un centro para personas con discapacidad, pero se cerró, porque no lo pescaban mucho. Como si había que hacer algo no hacían nada, no lo tomaron en cuenta, y me terminó aburriendo.

Tuve en Facebook un grupo de amigos de la discapacidad, pero me salí, porque al final no hablábamos más que de eso. Cuando uno quería tocar otro tema, era como que no, que esto... Me terminé aburriendo... Sigo en Facebook, así que ahora ando como buscando. Hace mucho ya, como tres años atrás, estaba en un grupo y conocí a una chica de España —Belén se llama—, porque justamente nos gusta el mismo tipo de música (Pop coreano). Y un día, hablando, ella vio una foto mía en Facebook y me dijo “oye, tú tienes lo mismo que yo...”. Estuvimos hablando y tenía la misma limitación que yo, con algunas variaciones, y ahí nos conectamos por la música y porque teníamos gustos casi iguales, con las mínimas diferencias. Pero incluso con ella, que es mayor que yo por poco, incluso con ella también es de repente difícil hablar del tema, de su limitación. No le gusta mucho, pero de repente uno quiere hacerlo para compartir, porque tenemos cosas en común. Yo le digo que hace frío, que me duelen los dedos, y ella me dice “sí, sé lo que se siente”, porque nos pasan cosas similares; y ahí hablamos un poco más el tema, pero en general no le gusta tanto. A veces uno habla, lo conversa, pero eso no significa que a todo el mundo le sea fácil. Ella prefiere no explorarlo. De hecho, hace pocos días estábamos conversando —fue como que la pillé volando bajo— y hablábamos de que uno siente que estorba, y cosas como que las dos estábamos

igual deprimidas. Empezamos a conversar justamente de lo que nos pasaba, de nuestro entorno, de cómo nos trataban. Y como que de repente te encuentras con alguien que pasa por las mismas cosas que tú y que siente exactamente las mismas cosas que tú...

Por otro lado tengo otros amigos. De hecho tengo un amigo, mi amigo porque me soporta y me llama por teléfono, y me cuenta todas sus cosas, pero son historias distintas. Él se ve mucho más feliz, pero con la Belén estamos más conectadas...

Tercera Parte

Suburbios sin derechos



Fotografía Paula Rodríguez Matta

La vivienda popular, de la marginación a la ciudadanía

Jordi Borja

Observatori DESC (Drets Econòmics Socials i Culturals), Barcelona

La vivienda es algo más que la vivienda. Es el lugar donde convivir, reproducir la fuerza de trabajo y construir lazos afectivos. La vivienda es también una de las condiciones para acceder *de facto* a la ciudadanía. La vivienda urbana es algo más, o algo menos, que una vivienda. Algo más, pues la vivienda urbana formal, integrada en el tejido ciudadano, se asienta en un entorno con otras viviendas similares, con servicios básicos propios de la ciudad, con comercios y espacios de usos colectivos, con transportes, escuelas, servicios de salud, etcétera. El habitante es una persona igual, reconocida por los otros, visible, que forma parte de una “comunidad”, del vecindario, del barrio, de la ciudad. Todos tienen derecho a no avergonzarse de donde viven.¹ Para muchos habitantes, la vivienda es algo menos que una vivienda. La marginalidad territorial, que es a su vez social, genera una dinámica excluyente, que incluye dificultades formativas, junto con la residencia en un medio humano que comparte déficit de todo tipo; falta de relaciones con gentes distintas que pueden proporcionar pistas, contactos, informaciones y recomendaciones; sentirse excluido de los medios profesionales, académicos, culturales. El habitante, en estos casos, no puede ejercer de ciudadano; no puede ejercer su estatus formal (si lo tiene).

1 Recuerdo de niño, en la escuela. Un compañero de clase no quería decir dónde vivía, se puso a llorar cuando se le forzó a confesar que vivía en un conjunto de chabolas. Más tarde, en París, un compañero brillante con el que había compartido un posgrado de Urbanismo, me comentaba que más de una vez lo habían seleccionado para un puesto de trabajo sobre la base de su currículum, pero cuando se presentaba y le pedían su lugar de residencia y respondía que estaba con su familia en una “cité” (conjunto de viviendas sociales), lo rechazaban.

El derecho humano a la vivienda, ¿es un derecho?

En nuestra cultura actual, se da por obvio que todo el mundo tiene un derecho a la vivienda. Pero para muchos no lo es. Lo proclaman declaraciones de Naciones Unidas, Constituciones de países de América y Europa, foros y asambleas de autoridades locales y de organizaciones sociales. Pero ni las leyes ni las prácticas jurídicas ni las políticas públicas consideran este derecho como ejercitable. No lo reglamentan, se mantiene intocable el código de derecho civil; no se aplica ni se exige a jueces y a gobernantes que lo hagan, aunque lo consideren un derecho. Es lo que se denomina “derecho programático”: su realización depende de las políticas públicas y del mercado, y solo tienen acceso a materializarlo aquellos que tienen una demanda solvente o forman parte de una clientela política. En realidad es un privilegio, no un derecho. Este teórico derecho queda anulado por la legislación y la judicatura, que protegen ante todo el derecho de la propiedad. El suelo urbano es principalmente de propiedad privada, la promoción y construcción de viviendas está en manos de las empresas privadas (excepto programas sociales destinados a algunos sectores de muy bajos ingresos) y el financiamiento, a cargo de los bancos. El suelo es objeto de especulación, las viviendas más o menos dignas son mercancías en vez de bienes accesibles a todos, los sectores bajos y medios deben endeudarse con los bancos, y en periodos de crisis los desahucios son masivos. Los gobiernos anuncian o intentan promover políticas públicas que, en el mejor de los casos, se quedan a medio camino. Cuando se actúa en las áreas centrales o cualificadas, el mercado genera la gentrificación; y cuando se desarrollan intervenciones públicas y masivas de vivienda social, se crean zonas de exclusión.

Las Cartas de Derechos, incluso cuando son ratificadas por los Estados (empezando por la Carta de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, de 1948) no tienen fuerza impositiva, y lo mismo los artículos de las Constituciones que proclaman el derecho a la vivienda y la función social de la propiedad. Ciertamente sirven para legitimar las demandas sociales. Es un argumento importante para reivindicar el derecho y conseguir —a veces— que se promuevan los cambios legislativos y se implementen aquellas políticas públicas que más o menos facilitan el ejercicio de este derecho. Las Cartas de Derechos dan la razón, no la fuerza para aplicarlo. Pero hacen más difícil a los poderes políticos y económicos oponerse radicalmente a derechos legitimados, aunque no legalizados del todo.² Añadir ‘derecho humano’ es un calificativo que refuerza el derecho, pues conlleva una exigencia moral, un valor reconocido en nuestra cultura desde las revoluciones democráticas del siglo XVIII (Francia y Estados Unidos); y, en menor grado, pero cada día más tenidas en cuenta, la Carta Magna de Inglaterra

2 En el texto introductorio de este volumen, de Ana Sugranyes, se exponen muy bien las principales Cartas de Derechos Humanos.

(1215), la tradición de los *commons* (los derechos y bienes comunes), y la larga historia de los movimientos asociativos populares y la influencia de los *levellers* —“niveladores”— de la Inglaterra del siglo XVII.

Creo pertinente tener en cuenta estas dos líneas históricas de derechos, la francesa y la anglosajona. Las revoluciones del siglo XVIII fueron nacionales (el derecho de los pueblos) y reconocieron los derechos individuales. La Declaración de derechos humanos de la Revolución francesa (1789) proclamó “la libertad, la igualdad y la fraternidad”. Pero la Constitución (1791) concretó estos derechos en “libertad, seguridad, propiedad y resistencia a la opresión”. La Revolución americana (1775–1783) fue una insurrección promovida por los propietarios, que sentían que el gobierno británico los expoliaba mediante impuestos (“no impuestos sin representación”). La Constitución (1787) fue muy criticada ya en su momento por Thomas Paine, debido a su carácter extremadamente individualista. La posterior Declaración de Derechos (*Bill of Rights*, 1789), a pesar de los intentos de promover los derechos humanos por parte de Jefferson (“el derecho a la búsqueda de la felicidad”), mantuvo el individualismo. Como es bien sabido, la promoción de los derechos y de las políticas sociales en Estados Unidos ha sido muy larga, más rezagada que en Europa (hasta el *Welfare State* del periodo rooseveltiano).³

Los derechos sociales colectivos emergieron inicialmente en Inglaterra, expresados en la Carta Magna y principalmente en su complemento, la Carta del Bosque (1217), que en los siglos siguientes se desarrollaría mediante la Ley de Pobres (1601), la presión de los *levellers* y las ampliaciones progresivas de la citada ley. En esos cuerpos legales se reconoce a aquellos colectivos sociales que requieren una atención específica: desocupados o sin ingresos, afectados por las crisis o catástrofes, ancianos y niños desvalidos, los que ahora llamaríamos ‘sin techo’, etcétera. Se establece que los “barones” (los propietarios) deben atender a los pobres, y que los jueces los deben sancionar si no lo hacen. Obviamente, la vaguedad de estas normas fue más o menos tenida en cuenta. Se consideraban, *de facto*, más obligaciones morales que jurídicas, pero tuvieron una influencia que ha perdurado hasta hoy. En el Reino Unido, la cultura política reconoce la existencia de clases sociales (lo cual no significa que se pretenda cuestionar la jerarquía social). La regresión social que se produjo con la revolución industrial (recuerden la obra clásica de Engels, *La condición de las clases trabajadoras en Inglaterra*) provocó una recuperación de las tradiciones asociativas (*unions*), de los valores de los *levellers* y las exigencias de políticas sociales específicas. Su vigencia, o mejor dicho su prestigio, se demuestran en la gran exposición que ha producido la British Library con ocasión de los ochocientos años de la Carta Magna (1215-2015).⁴

3 Nos parece innecesario indicar referencias sobre estas revoluciones debido a la muy abundante bibliografía. Un autor recomendable es Hobsbawm (*Las revoluciones burguesas*, y en general el conjunto de su obra).

4 Sobre la Carta Magna y su influencia hasta ahora, véase *El manifiesto de la Carta Mag-*

En resumen, desde las sociedades precapitalistas hasta el siglo XX y en los países que hoy consideramos desarrollados, se han dado dos tipos de procesos democráticos, pero con un déficit de derechos para las clases populares. En unos casos, hubo países que progresaron en lo que se refiere a las libertades civiles y políticas, pero hasta épocas recientes (a lo largo del siglo XX) no han reconocido todos los derechos sociales básicos, solo algunos. En otros se reconocieron derechos elementales de protección social para los sectores más vulnerables y con muy bajos ingresos, pero se resistieron más a reconocerlos como actores políticos.⁵ En ambos casos se demuestra que cuando hay un déficit político, los derechos humanos sociales son precarios y arbitrarios; y viceversa: cuando se reconocen los derechos políticos pero no se dan potentes políticas sociales, los sectores populares viven *de facto* excluidos del escenario del poder. La desigualdad social genera alienación política. Y no bastan los derechos humanos institucionalizados si no hay cuotas de poder político. La democracia exige lo que Balibar denomina *igulibertad* (igualdad y libertad).⁶

No quisiera dar a entender que pretendo devaluar los “derechos humanos sociales”, como tantas veces se menosprecian los derechos políticos formales. Ambos son necesarios. Y no solo esto: cuando existen unos sin los otros, los que teóricamente existen son de hecho inoperantes. El valor de los derechos humanos se sitúa en el ámbito moral; ellos se basan en valores que van más allá de las ideologías políticas y de los intereses económicos, y es así que la inmensa mayoría de la humanidad asume la legitimidad del derecho al trabajo y al salario digno, a la sanidad y a la educación, a la protección de los desvalidos y a la seguridad, a la vivienda adecuada... Concretar estos derechos legitimadores es tarea necesaria en cada época y en cada país. Es el caso de este libro, que nos lleva por la senda entre la vivienda y la ciudad, entre los derechos humanos y las políticas públicas, entre la exclusión y la ciudadanía.

na. *Comunes y libertades para el pueblo*, de Peter Lanebaugh (Madrid: Traficantes de Sueños, 2013; edición original en inglés, 2008) y *Magna Carta. Law, Liberty, Legacy*, editado por Claire Breay y Julian Harrison (British Library, 2015). Véase también un espléndido artículo de Eric Hobsbawm, conferencia de 1982, con el título “La clase obrera y los derechos humanos”, en castellano en su libro *El mundo del trabajo. Estudios sobre la formación y evolución de la clase obrera* (Barcelona: Crítica, 1987).

5 El Reino Unido desarrolló paralelamente libertades políticas y derechos sociales, pero muy gradualmente y mediante fuertes conflictos. En otros países los cambios fueron más dispares. En Francia, y especialmente en Estados Unidos, las libertades políticas se desarrollaron en el siglo XIX, pero mucho menos los derechos sociales. En cambio, en Alemania el sistema autoritario bismarckiano desarrolló la protección social, pero siempre en un marco no propio de la democracia liberal.

6 Étienne Balibar, *Ciudadanía* (Buenos Aires: Adriana Hidalgo editora, 2013; selección de textos de 2005-2010, original en italiano 2012); y su obra más reciente, *Citoyen-sujet* (París: Presses Universitaires de France [PUF], 2012).

Vivienda popular: entre el lugar y la población

Las clases populares en el pasado, y también ahora en muchas ciudades, *construyen sus viviendas o las amplían y las remodelan*. La historia de la vivienda popular es larga y no es la ocasión de exponerla ahora. Pero sí algunas referencias que nos ayuden a entender la especificidad de nuestro momento histórico.

La vivienda popular urbana en parte ha nacido en los márgenes, o en los intersticios del tejido urbano, o recuperando viviendas degradadas o incluso ruinosas. En unos casos, son los mismos ocupantes los que producen su vivienda, con familiares y amigos. En otros, encuentran apoyos en profesionales próximos o pequeñas empresas de la zona. Se desarrolla una memoria popular vinculada a hacerse la vivienda o su entorno inmediato, lo que genera un fuerte arraigo en el lugar. Se manifiesta la aspiración a tener algo propio, la que se refuerza mejorando y adecuando la vivienda a las posibilidades de sus ocupantes, pero también a sus necesidades y sus gustos. Una vez hecha la vivienda, o al mismo tiempo, los habitantes intervienen en el entorno, acceden por sus medios a los servicios colectivos, crean lazos de convivencia y, con el tiempo, mejoran viviendas y entornos. Se generan lazos sentimentales, se crean comunidades. Hay que tener en cuenta la adhesión al hábitat que los residentes han creado, Han construido una parte importante de nuestras ciudades.

La vivienda popular más o menos autoconstruida, informal y precaria muchas veces, genera también *inseguridad y desconfianza*. Inseguridad por tenencia precaria de la tierra, sin otro derecho formal que el ‘usucapión’:⁷ una figura muy interesante procedente del Derecho romano actualmente obliterada en los códigos de derecho civil, que priorizan la propiedad formal por encima del derecho a la vivienda. (Como ya sabemos, en las economías de mercado el valor de cambio se impone al valor de uso). Inseguridad también debido a amenazas físicas o sociales, causadas por el emplazamiento de la vivienda y de sus accesos: inundaciones, movimientos de tierra, agua no potable, contaminación del aire, infecciones por la insalubridad del lugar, etcétera. También se vive en un entorno inseguro por la violencia ambiental: las amenazas provenientes de los propietarios, de las administraciones públicas, la policía, las mafias y las bandas; por la distancia de los equipamientos, transportes y lugares de trabajo, etcétera. Las clases populares en hábitats precarios viven en la desconfianza, en la incertidumbre, con sus miedos, y con escasa confianza en el Estado y en la ciudad formal. En resumen, la vivienda popular en el hábitat donde arraigó, da lugar a *una relación ambivalente con el entorno*.

7 La Real Academia Española define *usucapión* como “la adquisición de una propiedad o de un derecho real mediante su ejercicio en las condiciones y durante el tiempo previsto por la ley”.

La intervención pública en estos casos se mueve entre dos ejes: la población y el lugar. Sería lógico que se atendiera prioritariamente a la *población* vinculada a su lugar. La ciudad se lo debe. Priorizar el *valor de uso* supone dialogar con la población, reconocer sus derechos ciudadanos y pactar con ella para precisar los cambios necesarios, cambios que respeten su memoria y sus aspiraciones, para que así se genere seguridad y confianza. No siempre se pueden mantener las viviendas, debido a su precariedad. En ocasiones tampoco es posible conservar la localización, por peligros que se ciernen sobre el lugar. Pero la deslocalización no debe responder a una intervención para desplazar a la población que con su trabajo le ha dado valor al lugar, el mismo en el cual ahora se pretende facilitar un mayor valor de cambio, bien para sectores sociales de mayor nivel de ingresos o para actividades económicas más lucrativas.

La deslocalización es siempre un coste para la población arraigada, que solamente se justifica con argumentos de más seguridad, más calidad de la vivienda y del entorno, más integración en la ciudad y un alto consentimiento poblacional. En estas operaciones, el poder político desempeña un papel determinante, por acción y por omisión. Sin apoyo político y legal, los agentes privados difícilmente pueden intervenir en suelos ocupados por una población arraigada. En estos llamados Estados de derecho, puede ocurrir que incluso las fechorías de los poderes económicos tiendan a actuar en un marco legal (corrupción incluida). Ocurre así que, en bastantes casos, el agente público, asociado con grupos privados, opta por la coacción o la amenaza, o ‘comprando’ a representantes o a un grupo inicial de los pobladores, para expulsarlos. La justificación usualmente es la necesidad de realizar obras públicas, a las que siguen las actuaciones privadas. Siempre en nombre del interés general. Cuando la población —o una parte de ella— se resiste, vendrá el mercado, potente y de acción gradual, que tenderá a expulsar a los sectores de más bajos ingresos, a menos que haya una potente acción pública —por ejemplo, promoviendo nuevos conjuntos de vivienda social—. Pero no es lo más frecuente. La mixtura social no gusta al mercado solvente ni es una prioridad para los gobernantes. Más bien, lo contrario.

En este proceso, lo que fueron zonas periféricas o “slumizadas”, más o menos marginales, con el desarrollo urbano *devienen* áreas integradas (o integrables) al tejido urbano cualificado. Se generan espacios de oportunidad para el mercado inmobiliario, lo cual conlleva la expulsión de la población, ya sea forzada o pactada (mal pagada), o bien su deslocalización gradual mediante intervenciones puntuales. Este tipo de actuación se da especialmente en barrios antiguos degradados.

Cuando la intervención ocurre en el lugar estricto ocupado por una población compacta y difícil de expulsar, se crea algún “muro” que segregue la población ocupante de la nueva urbanización. Es así que la vivienda popular no solo se inicia con la ocupación informal, la marginalidad terri-

torial y la escasa integración en la ciudad: también con su amurallamiento. Estas situaciones no nacen en la marginalidad, sino en el tejido urbano degradado: es el caso de los centros históricos o de los barrios populares tradicionales. Se utiliza el poder político para favorecer negocios privados y generar una desposesión social del territorio. Si, como escribió Cortázar “un puente es una persona caminando por un puente”, el territorio es una población arraigada en un territorio.⁸

La vivienda social promovida por las políticas públicas o de promoción mixta público-privada no ha estado preservada ni de la exclusión territorial durante las primeras etapas de su desarrollo, ni de la inseguridad cuando su mayor integración urbana la hace apetecible para el mercado. A lo largo del siglo XX hasta la actualidad, se han desarrollado *barrios formales de viviendas modestas o “sociales”*, por iniciativa privada subvencionada, o por acción pública. En muchos casos, en esos barrios ocurren las mismas situaciones que las antes descritas: el valor de cambio deslocaliza a la población hacia zonas menos cualificadas y casi siempre más alejadas de la ciudad compacta y de los centros más significantes.

Tales intervenciones, cuando se trata de barrios formales de viviendas modestas o sociales, pueden ser incluso más brutales que en el caso de barrios informales. En el territorio del cual se ven expulsados, el arraigo es profundo, el entorno ofrece más equipamientos y servicios, hay más accesibilidad y más diversidad de actividad de ofertas de trabajo y de consumo. Allí los residentes se sienten más “ciudadanos”. Pierden no solo vivienda y barrio; pierden ciudadanía. En algunos casos se les desplaza por razones más o menos (a veces muy poco) justificadas en nombre del interés general: obras públicas, zonas verdes, grandes equipamientos... y conjuntos de viviendas de estándar superior. En otros casos, los procesos gentrificadores avanzan gradualmente. No hay responsables concretos, es la acción persistente del mercado y sus presiones (legales o no, como el *mobbing* que selecciona a la población, la que se va y la que llega.

8 Por ejemplo, el caso de la Villa 31, en Retiro (muy cerca del centro cualificado de Buenos Aires). En un seminario entre profesionales, el que fue subsecretario de Urbanismo del gobierno de la Ciudad declaró que había que expulsar a la población de la Villa, pues no les correspondía vivir en este lugar. Proponía localizar viviendas y oficinas de alto estándar. Otros tipos de casos de deslocalización que se analizan en este volumen son los de El Castillo, de Paula Rodríguez Matta, y de La Florida, de Fernando Jiménez. Se vulnera el derecho legítimo a vivir donde se está arraigado. Un aspecto diferente de lo mismo es la relación de este barrio popular, La Florida, con la operación urbana en el que fue aeropuerto de Los Cerrillos. Hace unos años, la responsable técnica de la operación me expuso el proyecto. Le indiqué que era preciso establecer una red capilar que facilitara la transición entre la población popular de La Florida y adyacentes, y la nueva zona urbanizada con alto nivel de zonas verdes y servicios separada por la autopista. Se escandalizó. “La autopista —me dijo como una obviedad—, la autopista precisamente debe impedir el acceso de esta población popular a los espacios y equipamientos públicos más cualificados”. Lo que más me asombra en el caso de Chile (y de otros países) no es lo que hacen sus gobiernos, sean conservadores o de centroizquierda, sino el descaro con que dicen lo que quieren hacer.

En ocasiones, el gobierno local desarrolla una acción en principio bien intencionada: rehabilita viviendas; multiplica y anima los espacios públicos y los equipamientos; mejora los servicios públicos básicos (agua, limpieza, energía, sistema sanitario), los transportes y la seguridad; incluso genera puntos de centralidad. Es una política exitosa que tiene efectos no queridos. Se disparan los precios del suelo y de la vivienda, también el consumo. Las clases medias y el turismo van sustituyendo a la población popular arraigada en este territorio. Hay que tener siempre en cuenta los efectos perversos de los éxitos urbanos. Operaciones modelo con el tiempo benefician a poblaciones de mayores ingresos, y los sectores populares son deslocalizados.⁹

La población en estos casos es un medio, no un fin. Se hace retórica urbanística en nombre y en favor de los ciudadanos. Pero casi siempre las dinámicas económicas y territoriales se imponen a los intereses y las aspiraciones de los sectores populares. La población deviene un medio (sirve para generar un beneficio para otros) y no un fin (mejora de la calidad de vida de la población afectada). Un medio para deslocalizarla de su territorio, a cambio de lo cual se les ofrece, y no siempre, viviendas en los márgenes de la ciudad o en tierra de nadie. No se consulta a esta población la localización y la accesibilidad, la concepción de la vivienda, los equipamientos y los programas sociales que requieren. Las operaciones de vivienda masiva destinada a sectores populares y medio-bajos, a partir de los años cincuenta en Europa y en las últimas décadas en América Latina, producen una exclusión social y territorial que en muchos casos antes no tenían. Hay una especial perversidad, consciente o no, en la mayoría de estas intervenciones. Véanse los casos de México y Chile.

El proceso es el siguiente. *Primero: se localiza suelo barato*, para reducir costes y, en muchos casos, para revalorizar el suelo intermedio entre la ciudad compacta y el conjunto de viviendas, alejadas del tejido urbano formal. A las dificultades y costes económicos de accesibilidad y de movilidad se les añade una segregación social y psicológica; la población trasladada pierde visibilidad y se crean leyendas urbanas discriminatorias e imágenes criminalizadas.

Segundo: la población no participa para nada en la concepción de las viviendas y de su entorno; los gestores públicos o privados no negocian con ella respecto a los servicios y equipamientos; los promotores y los cons-

9 Es el caso del urbanismo de Barcelona en las dos últimas décadas del siglo XX. Véase *Luces y sombras del urbanismo de Barcelona* del autor (Barcelona: Ediciones UOC y Café de las Ciudades, 2011). Pero en la mayoría de ciudades de Europa y América se dan casos similares: efectos perversos de actuaciones con vocación regenerativa. El caso barcelonés ha servido para legitimar actuaciones tan discutibles (y contrarias a Barcelona) como el proyecto de los Juegos Olímpicos de Río de Janeiro 2016 planteado para especular con el suelo y la inversión inmobiliaria para sectores de altos ingresos).

tructores prescinden de la estética y del espacio colectivo convivencial. El resultado es la mala calidad del producto, su inadecuación a la población, y es frecuente el déficit de servicios básicos.

Tercero: no se prevén la dinámica social y demográfica y los cambios de actividades y comportamientos. La rigidez de las construcciones y su ordenación física y jurídica no permiten la adaptación progresiva de la población y de las viviendas y su entorno, lo cual lleva a una degradación rápida del conjunto y provoca que una parte de la población instalada lo abandone.¹⁰ Se genera el círculo vicioso de la exclusión. Se quedan los más vulnerables o excluidos y llegan los que están en situaciones similares o peores. Es el círculo vicioso de la exclusión.

Cuarto: el financiamiento en muchas de estas operaciones a la larga es un lastre y un factor de inseguridad de los habitantes. En unos casos, los subsidios que reciben los habitantes deben devolverse mediante cuotas de sus ingresos. En otros, los adquirientes de la propiedad se endeudan con los bancos. La guillotina en forma de desahucio dependerá de que se mantengan o aumenten los ingresos de los habitantes, lo cual —teniendo en cuenta la precariedad del empleo— es un riesgo considerable.

Quinto: los conjuntos de vivienda social devienen frecuentemente guetos aislados respecto a la ciudad compacta y cualificada. Se produce en estos casos el círculo vicioso de la pobreza. Los que pueden, los que mejoran sus ingresos o tienen lazos más sólidos con la ciudad, abandonan la vivienda y se trasladan a un lugar considerado mejor. Y las viviendas desocupadas las ocupan los de más bajos ingresos. El resultado es que la exclusión territorial, social, económica, cultural y política se acentúa, y se hace casi imposible generar movilidad social ascendente. La mixtura social es necesaria para el progreso de las personas y de los colectivos pobres o de bajos ingresos y bajo nivel cultural.¹¹ Pero, como criterio más

10 Véase, por ejemplo el trabajo de Alejandra Sandoval sobre Villa Nueva California en este volumen. La autora distingue entre el producto (rígido) y el proceso (dialéctica entre lo existente y lo necesario). Otro caso que presenta la misma autora, “Lo Valledor Norte: Población Corvi año sesenta”, es muy anterior a los otros que se presentan. Hay más seguridad en la tenencia y mejores condiciones de habitabilidad.

11 Hace unos años leí en la revista chilena *Mensaje* un artículo que exponía los resultados de un estudio sobre la “mortalidad escolar” (los adolescentes o jóvenes que dejan los estudios) entre la población pobre. Se comparaban los resultados de dos colectivos de adolescentes cuyas familias eran de nivel socioeconómico y cultural bajo y muy similar. Unos vivían en un barrio pobre, separado del tejido ciudadano. Los otros, en un barrio más grande y en el que se encontraban conjuntos sociales de nivel bajo y otros conjuntos de clase media. Los chicos/as se mezclaban en las escuelas, en la calle, en los juegos. La mortalidad escolar era mucho mayor en el primer grupo que en el segundo. La mixtura social forma parte de la ética del urbanismo y del buen gobierno democrático. Un ejemplo interesante es la *Loi de Solidarité et Renouveau Urbain* (Francia, 2000), que establece que todos los proyectos urbanos que incluyen una parte importante de vivienda deben ofrecer una diversidad de tipologías que garantice la diversidad social. Su aplicación es, en la práctica, muy limitada, pero la ley es muy interesante.

general, la mixtura social es la garantía de la vitalidad urbana, de la diversidad de actividades y de comportamientos, de las relaciones no programadas, etcétera.

En resumen: muchas políticas de vivienda social no tienen como objetivo principal el bienestar de la población y el derecho a la vivienda, sino el negocio privado, con el respaldo de la política pública cómplice y perversa (sean cuales fueren las intenciones propagandísticas iniciales).¹²

Es justo citar, aunque sea para dejar constancia, otras fórmulas más positivas. Entre ellas, las cooperativas, a las que se puede añadir las operaciones de mejoramiento o rehabilitación de los conjuntos de vivienda mediante la colaboración entre habitantes y administraciones públicas, y otras formas de autogestión y de cogestión. Los sectores populares más cohesionados y con una relativa solvencia, así como sectores medios, han constituido cooperativas de vivienda. Se convierten en promotores/gestores y a veces en autoconstructores. Los beneficios de las empresas de promoción y de construcción, así como los costes de la burocracia en los casos de programas público-privados, revierten en la calidad de las viviendas y de los espacios públicos. Pero los costes del suelo y del financiamiento, beneficios altamente especulativos, deben ser asumidos por la población. Engels, en su serie de artículos sobre 'la cuestión de la vivienda', consideraba este tipo de cooperativismo individualista como una forma de autoexplotación. Proponía la lucha social frente a la clase capitalista y los gobiernos para que se produjeran viviendas de alquiler destinadas a los trabajadores a un precio que representara una parte muy minoritaria del ingreso familiar. Lo consideraba como un complemento obligatorio del salario, o de la reproducción de la fuerza de trabajo. Posteriormente hemos utilizado el concepto de 'salario indirecto' para referirnos a la vivienda, el transporte, la educación, la asistencia sanitaria, la pensión, el ocio y la cultura, etcétera.

12 El caso del Reino Unido es, con todas las limitaciones que supone el mercado y la propiedad del suelo, especialmente interesante. Desde el siglo XIX, el movimiento obrero ha promovido campañas en defensa de viviendas dignas y asequibles. El libro de Engels *La situación de las clases trabajadoras en Inglaterra* y el detalle con que expone las condiciones de las viviendas y los barrios obreros de Manchester, escandalizaron a la opinión pública. El Partido Laborista asumió el combate en favor de la vivienda popular y el líder de su ala más izquierdista, Aneurin Bevan, asumió la dirección de la política de vivienda en el gobierno laborista en 1945. Véase el documental de Ken Loach *El espíritu del '45* (2013), ambientado en Gran Bretaña después de la Segunda Guerra Mundial, donde se analiza el espíritu del nuevo socialismo de la posguerra (1945-1951). Como se puede comprobar fácilmente, en Londres, por ejemplo, conjuntos de vivienda pública para trabajadores están integradas en la ciudad compacta y en zonas de mixtura social. El hecho de que la política de vivienda sea de competencia local ha favorecido la promoción de la vivienda social ciudadana. Un ejemplo reciente es el que se da en la zona este de la ciudad, donde se concentraron las principales operaciones de los recientes Juegos Olímpicos (2012). Se han experimentado distintas fórmulas de vivienda para sectores de ingresos bajos y medios, integradas en conjuntos interclasistas donde se combinan la propiedad y el alquiler.

En la actualidad existen políticas muy diversificadas que distinguen entre las tareas correspondientes a administraciones públicas, las asignadas a poblaciones que viven en un hábitat marginal o degradado, y las propias de los profesionales. Las administraciones aportan financiamiento y organización; los pobladores, trabajo; y los profesionales, asesoría técnica. Los actores en presencia son las organizaciones populares, el gobierno nacional (o estatal en países federales) y el local, y —por último— los profesionales (por medio de sus asociaciones y la universidad). Programas como *Favela barrio* en Río y otras ciudades brasileñas, y otros en la Ciudad de México, han sido experiencias interesantes. En unos casos han priorizado la intervención en las viviendas (DF México) y en otros (Río de Janeiro) sobre el entorno, accesibilidad, transporte, seguridad, centro cívico con servicios básicos, etcétera. Han sido casos promovidos por los gobiernos locales. La exposición organizada por la Federación Iberoamericana de Urbanistas y Arquitectos,¹³ que ha circulado por diversas ciudades de América Latina y España, muestra ejemplos en los que el impulso provenía de los pobladores. También organizaciones vinculadas a Habitat International Coalition (HIC) han desarrollado iniciativas similares.¹⁴ Los profesionales, los que se han vinculado a la población, han tenido un rol importante. Como ya expusimos, estas operaciones en zonas marginales y precarias suponen una remodelación del conjunto y, en ocasiones, una relocalización. Pero en ningún caso deben servir para alejar las poblaciones del tejido urbano compacto y formal.

En el caso de territorios urbanos formales y poblaciones cohesionadas e integradas en la ciudad, la exigencia social es rehabilitar las viviendas y mejorar los entornos, respetando el significado del territorio y la permanencia de la población residente y de los lazos sociales. La gestión social participativa de la promoción y administración de las viviendas para los sectores populares o de ingresos bajos o medio-bajos debe primar sobre la estatal-

13 Exposición itinerante, promovida por la Federación Iberoamericana de Urbanistas (FIU), conjuntamente con el programa de trabajo Action Without Borders (AWB), de la Unión Internacional de Arquitectos (UIA), bajo el patrocinio del Ministerio de Fomento de España. La exposición "Con o sin Techo. Mecanismos para la mejora del hábitat en América Latina" (Barcelona, febrero-marzo 2014) muestra la situación del hábitat, en especial del hábitat precario urbano en América Latina y los mecanismos que se aplican para su mejora.

14 Las políticas de vivienda masiva para sectores populares, como las realizadas en la década final del siglo pasado y la primera de este en México y Chile, son ejemplos negativos. Se trata de acuerdos entre el Estado, las entidades financieras y los promotores-construtores, que no tienen en cuenta la participación de las poblaciones en la localización, concepción y gestión de los conjuntos habitacionales. Los diversos casos de Chile aquí expuestos presentan resultados similares a los de México: deslocalización y desarraigo; calidad pésima de la vivienda y exclusión territorial; nula participación de los pobladores, que en muchos casos quedan endeudados, etcétera. Véase *Los con techo. Un desafío para la política de vivienda social*, de Alfredo Rodríguez y Ana Sugranyes, eds. (Santiago de Chile: Ediciones SUR, 2005) y *Santiago, una ciudad neoliberal*, de Alfredo Rodríguez y Paula Rodríguez, eds. (Quito: Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos [Olacchi], 2009).

burocrática y sobre la financiera-privada. Esta gestión debe basarse en la organización colectiva de los habitantes.¹⁵ Más adelante esbozaremos este renacimiento, que se ha denominado actualmente “la ciudad colaborativa”.

Vivienda popular y derechos ciudadanos

El derecho a la vivienda es una aspiración más que una reivindicación. La ciudadanía ha internalizado la idea de que la vivienda es una necesidad, pero no un derecho, y ello a diferencia de la sanidad y la educación, que las políticas de “bienestar social” legalizaron en los países europeos, principalmente después de la Segunda Guerra Mundial (1945), y en menor grado en América.¹⁶ La evolución del capitalismo urbano ha hecho de la vivienda y del suelo una mercancía, uno de los productos que más ha generado acumulación de capital y más ha contribuido a convertir aparentemente a los “proletarios en propietarios”. Se trata de un proceso que remite a la especulación urbana del suelo y al mito de que vivienda y suelo son bienes cuyo valor será siempre creciente. Es el juego de la pirámide: cuando el valor monetario crece sin que ello corresponda a un producto o servicio derivado del trabajo, la pirámide acaba hundiéndose y la base, extensa y de ingresos medios o bajos, pierde lo poco que había acumulado. La vivienda-mercancía, o valor de cambio, se ha impuesto a la vivienda como derecho, o valor de uso. La crisis actual debiera poner en cuestionamiento en la ciudadanía la validez del *boom* inmobiliario. Alguna autocrítica debieran hacer los expertos, la mayoría de los cuales ha legitimado la burbuja inmobiliaria y la urbanización especulativa.¹⁷

15 En los años veinte, Harold Laski, intelectual del Partido Laborista, muy vinculado a los sindicatos (*trade unions*) y amigo de los socialistas Sidney y Beatrice Webb, defendió la gestión social de muchas políticas públicas. Entre ellas, las de vivienda. En el Reino Unido hay una amplia diversidad de formas de promoción y gestión de la vivienda. Véase de Laski, *La apoteosis del Estado* (1916) y *Los sindicatos en la nueva sociedad* (1950). Recientemente se publicó una serie de artículos de Laski, de 1929 y 1930, *Los peligros de la obediencia* (Madrid: Ediciones Sequitur, 2011).

16 La educación pública, gratuita y universal se desarrolló en algunos países como Francia ya en el siglo XIX, pero hasta los doce o catorce años. La sanidad, después de 1945 y en Estados Unidos, aún no se ha conseguido. La vivienda pública o social tuvo un potente desarrollo en el Reino Unido, favorecido por la fuerte presión social una vez terminada la Segunda Guerra Mundial, cuando se tuvo que promover la reconstrucción de las ciudades bombardeadas por las tropas alemanas. Véase el filme de Ken Loach, *El espíritu del '45*, ya citado. En el Reino Unido, los gobiernos locales tienen la competencia (y, por lo tanto, los recursos) para promover la vivienda, lo cual favoreció unas políticas de vivienda integradas en la ciudad y también innovadoras (desde la “ciudad-jardín” antes de la guerra, hasta las *new towns* de después).

17 En el Informe del Banco Mundial de 2009, se consideraba como uno de los principales indicadores de “desarrollo económico”, la urbanización extensiva en las periferias urbanas; es decir, el mecanismo principal de especulación del suelo y de construcción de viviendas en tierra de nadie, que en gran parte no se podrán vender. La crisis del boom inmobiliario estalló en 2007. Los expertos del Banco Mundial no solo han sido cómplices de ese boom: lo que han hecho —como dijo Fouché, jefe de policía y ministro del Interior de la Primera República, de

Existe una cultura subyacente del derecho a la vivienda. Ella implica, en primer lugar, el proceso desde la vivienda marginal a la vivienda ciudadana, cuestión que se concreta en la *tenencia del suelo*¹⁸ y en consecuencia de la vivienda. Una segunda condición que aparece en el derecho a la vivienda es la localización en el ámbito urbano. Desde esta perspectiva, el proceso histórico ha seguido una secuencia lógica, aunque no justa. Los migrantes, procedentes del campo, de otras regiones y, más tarde, de otros países, cuyo destino es el mercado de trabajo y de consumo que es la ciudad, se ocupan en los trabajos peor remunerados o en actividades informales. Muchos no pueden acceder al mercado formal de la vivienda y se instalan en barrios degradados y, sobre todo, en zonas periféricas y viviendas autoconstruidas. Su estatus jurídico y urbano es precario, como lo es su trabajo. Son sobreexplotados en el mercado laboral y en la ciudad, que no les remunera con el salario indirecto que les corresponde (vivienda digna, servicios básicos, transportes, etcétera). Pero esta población allegada construye ciudad, en su trabajo y consolidando su hábitat: mejoran su vivienda, hacen calles, consiguen agua... Arraigan en el territorio y valorizan su modesta casa, que en algunos aspectos resulta adecuada y es querida. Con el tiempo, la ciudad formal tiende a integrar lo que era no-ciudad u *off*-ciudad. En muchos casos, la tenencia de los ocupantes es precaria. Y en ocasiones, se plantea una intervención en la zona para ‘ciudadanizarla’. Ello ocurre cuando, por una parte, se combina la capacidad de los pobladores para reivindicar su barrio y su casa con las mejoras del hábitat y de los servicios públicos; y por otra, actúa el gobierno local, presionado por una población que deviene actor social. Suelen, así, darse experiencias positivas en las que se mantiene la población y su entorno específico.

La lógica del mercado, sin embargo, tiende a excluir a los sectores de más bajos ingresos, a promover viviendas nuevas o rehabilitadas que no siempre son accesibles a los antiguos residentes; incluso, a demoler zonas de viviendas de baja calidad para substituir no solo el hábitat existente, también a la población.

La resistencia social a tales procesos expresa el valor de uso de la vivienda y su entorno frente al valor de cambio que representan los invasores y —*de facto*— muchas veces las administraciones públicas. Una cuestión básica es ‘legalizar’ la tenencia del suelo cuya ocupación se ha consolidado, incluso cuando la vivienda es precaria o la localización no es adecuada. Es el medio de que pueden disponer los pobladores para resistir

Napoleón y de la Restauración Monárquica— “es peor que un crimen, es un error”.

18 Véase en este volumen el trabajo especialmente interesante de A. Sugranyes, “La (in) seguridad de la tenencia. Desalojo y conquista ciudadana”. De la misma autora, su nota sobre las comunidades mapuche, un ejemplo de cómo una vivienda tradicional, informal, autoconstruida, puede tener una relativa calidad material y socio-psicológica. Respecto de la vulneración de la tenencia, el texto de F. Jiménez sobre Villa Francisco Coloane; y sobre los migrantes en la ciudad, el de S. Aravena.

y negociar con las administraciones públicas y los inversores privados. Los inmigrantes procedentes de otros países son los más vulnerables. Los que llegaron a la ciudad, locales o foráneos, y se instalaron —a pesar suyo— en los márgenes, han vivido o viven distintas formas de exclusión social y territorial. Son el “ejército de reserva de mano de obra”. La vivienda es, así, a la vez un factor causal de exclusión o una consecuencia debida a la pobreza, la extranjería o la etnicidad. Pero en todo caso, la vivienda es o puede ser un medio de primera importancia, no único ni suficiente, para superar la exclusión. Este medio es la *vivienda ciudadana* y depende mucho de su localización. Es la vivienda integrada en el tejido urbano compacto, denso, en el que se mezclan poblaciones y actividades; que facilita el acceso al trabajo, al consumo y a los servicios. La vivienda es uno de los elementos que hacen la ciudad; pero sin estar integrada a la ciudad, la vivienda no es vivienda adecuada. Un concepto clave es el derecho a la ciudad.

El derecho a la ciudad no es una suma de derechos adquiridos y preexistentes. Al contrario, es el derecho a la ciudad el que ‘perfecciona’ (en sentido jurídico), da contenido real y formal a los derechos a la vivienda, a la movilidad y accesibilidad, a la centralidad y a la visibilidad de la población o del conjunto de viviendas, al espacio colectivo y a los servicios cualificantes, a los elementos significantes que crean identidad del lugar y distinguen y a la vez enlazan el lugar con el conjunto ciudadano.¹⁹ En el caso de la vivienda, si se dan formas de exclusión territorial —sea debido a la precariedad de la propiedad del suelo, a la falta de transporte, al déficit de servicios básicos, a la invisibilidad, entre otros factores—, no estamos frente a una *vivienda ciudadana*. Es, al contrario, un *factor excluyente*. En la ciudad actual, ciudad metropolitana, región urbana confusa y difusa, urbanización sin ciudad, la vivienda tiende a aparecer desvinculada de la ciudad. No es una fatalidad del “desarrollo”; es resultado de una política, consiente o no, antic ciudadana y antipopular.²⁰

Las políticas públicas de vivienda destinadas a sectores populares— suponiendo que el objetivo sea realmente proporcionar vivienda a esta población—, en la mayoría de casos tienen aspectos perversos.²¹ Se ubican las operaciones donde hay suelo disponible y de bajo precio, con frecuencia en tierra de nadie, lejos de los centros ciudadanos, en territorios desligados de las tramas urbanas. A los pobladores se les impone la segregación, en

19 Solamente citamos los derechos estrictamente urbanos, pero el derecho a la ciudad incluye derechos socioeconómicos (educación, formación continuada, asistencia sanitaria, protección social, renta básica, ocupación, etcétera) y culturales y políticos, especialmente la igualdad de derechos político-jurídicos entre nacionales y residentes no nacionales, y la organización política local descentralizada y participativa.

20 El autor ha expuesto esta nueva realidad urbana y su relación con los derechos en *La revolución urbana y los derechos ciudadanos* (Madrid: Alianza Editorial, 2013 / Buenos Aires: Café de las Ciudades, 2014).

21 Véase las notas 10 y 14 a pie de página.

un entorno lacónico, en un hábitat que atomiza. La administración pública cede la gestión y la construcción casi siempre a constructoras privadas, sin la debida inspección administrativa y vecinal. Los estándares no se cumplen o no son adaptados a los residentes, los materiales son deficientes y las viviendas, insuficientes. La gestión burocrática no ofrece ninguna participación efectiva a los futuros residentes, se fabrican productos llaves en mano inadecuados a muchas familias, sin preocupación ni por la funcionalidad ni por la estética. Hay déficit de mantenimiento de las viviendas y de los entornos, agravado por la deficiencia de los servicios públicos. Las poblaciones se sienten no reconocidas, se las transforma en una masa anónima a la que se trata poco y de forma individualizada. El diseño del conjunto no considera casi nunca la convivencia, la buena imagen, elementos icónicos significantes. Se menosprecia todo lo que es especificidad, estética, visibilidad, razones para sentirse a la vez ciudadano igual a los otros y vivir en un lugar especial, sentirse orgulloso del lugar. Es un derecho.

Hay actuaciones sobre las zonas de vivienda popular, degradadas o informales, que se plantean como una *recalificación de la zona*, lo cual implica deslocalizar a una parte o a toda la población residente. Ello se justifica con el argumento de que el interés general requiere esta transformación, pero a cambio se proporcionará un hábitat de mejor calidad. En algunos casos, se aprovecha para ello las catástrofes (terremoto, inundación, incendio, etcétera), o grandes eventos (Exposición Internacional, Juegos Deportivos, Congresos de Naciones Unidas o similares). En otros, se programan intervenciones en zonas apetitosas para las inversiones especulativas —un centro histórico, una zona portuaria que pierde gran parte de su actividad *in situ*, una zona ferroviaria que se transforma o una zona industrial que se reconvierte— o para las grandes obras públicas. Para legitimar estas operaciones, se utilizan instrumentos de planeamiento o programación, como los planes estratégicos o los grandes proyectos urbanos. En algunos casos se mantiene a gran parte de la población residente, pero al faltar una voluntad política operativa que garantice su permanencia en el lugar, la evolución del mercado, la generación de plusvalías y el aumento del precio del suelo y del metro cuadrado construido, la expulsan a sectores de bajos ingresos. Aunque haya habido voluntad política inicial de recalificar la zona, el éxito de la operación implica la expulsión de la población a la que se pretendía favorecer.

Como se señala en distintos trabajos anteriores de Alfredo Rodríguez y otros/as ya citados, no se valora el *arraigo de la población en un territorio determinado*.²² Václav Havel decía que las personas deben sentirse dueñas e integradas en un lugar o, mejor dicho, en lugares a diversas escalas: la habitación del niño o adolescente, la casa de los adultos, la calle que se cruza cada día, el barrio, la ciudad. Incluso respecto de la celda en que

22 Véase nota 14 a pie de página.

estuvo recluso, Havel escribió que sentía que era su casa, y desde allí se proyectaba hacia el exterior.²³ Sin casa y sin un entorno físico y social, el individuo, sí puede sentirse más de una región, de un país, de un continente. Pero no inserto en tramas sociales de proximidad, flota en la nada, no es de ninguna parte. Los desarraigados no son, no ejercen, de ciudadanos. Lo cual nos lleva al ciudadano que es más que uno, que es *conciudadano*. Se es ciudadano *con* los otros, junto a ellos, compartiendo cotidianidades y rutinas, pautas de comportamiento, intercambiando servicios o palabras y, si cabe, expresando demandas y derechos.

Y es así que lo anterior nos lleva a *los derechos individuales y colectivos*. La democracia liberal-representativa y la economía capitalista-consumista mitifican al individuo, usuario, cliente y comprador. Pero en el ámbito del trabajo, como en el de la ciudad, se expresan *intereses y valores colectivos y confrontados*. Ello es obvio en la relación capital-trabajo. También las contradicciones entre lo individual y lo colectivo están presentes en la ciudad entendida en un sentido lato, expansivo, en la urbanización. Actualmente las regiones urbanas son, posiblemente, el ámbito mayor de acumulación de capital. Pero también las ciudades son el ámbito de la reproducción social. Sin embargo, la especulación utiliza esta demanda de la ciudadanía para pervertir la producción de viviendas, equipamientos, infraestructuras. Y esto implica una producción ficticia, puesto que el beneficio especulativo va en detrimento de la oferta real adecuada y de la demanda solvente posible. La economía especulativa es un atentado a la reproducción social.²⁴ El capitalismo financiero ha multiplicado la acumulación de capital mediante el uso especulativo del territorio, sin otra producción que movimientos de capital y producción de viviendas de mala calidad y de localización desarraigada del tejido urbano. Se atomiza a los colectivos sociales como individuos aislados, y los costes sociales y ambientales que ello acarrea empobrecen las posibilidades de reproducción social. Pero esta tendencia perversa generada por las políticas neoliberales da pie a reacciones sociales ‘comunitarias’ o de clase. Las demandas de vivienda no pueden separarse del conjunto de viviendas, ni de los equipamientos y de los servicios, del espacio público y de los transportes. Los movimientos populares —sean por la vivienda, por la seguridad o por el acceso a los bienes comunes

23 Václav Havel, escritor y político, encarcelado en los años setenta y de 1979 a 1984, lideró la “revolución de terciopelo” y fue el primer Presidente de la nueva República Checa (1990–2003).

24 Véase *Ciudades, una ecuación imposible*, editado por Mireia Belil, Jordi Borja y Marcelo Corti (Barcelona: Editorial Icaria / Buenos Aires: Café de las Ciudades, 2012). Sobre la acumulación de capital y reproducción social, véase en ese volumen especialmente los textos de Naredo, Borja y Harvey. En ellos se recupera una idea de Marx que se aplica muy bien a la crisis actual: la especulación que multiplica el dinero invertido sin necesidad de generar un producto o servicio —es decir, sin contrapartida de trabajo acumulado— es un expolio a los trabajadores, pues atenta contra su salario directo e indirecto.

(agua, energía, aire, medio ambiente...)— dan lugar a la exigencia de derechos colectivos. Hoy se actualizan los *commons* o comunes que ya apuntamos al inicio de este texto. Y se desarrollan prácticas novedosas, a medio camino entre lo privado y lo público, como son las experiencias de economías colaborativas, viviendas plurifamiliares o autos compartidos, el intercambio de bienes y de servicios, la puesta en común de bienes inicialmente individuales, entre otras. Es lo que se ha llamado la ‘ciudad colaborativa’.

*La ciudad colaborativa*²⁵ es una propuesta emergente, que pretende vincular los intereses generales con vocación igualitaria (en teoría, monopolio de los Estados) con el afán de autonomía individual y con la diversidad de los colectivos sociales. Es un intento por superar la burocratización estatalista de la deriva del *Welfare State* y del individualismo salvaje del neoliberalismo. La ciudad no es el lugar para experimentar, es el punto desde donde se puede transformar la relación con el medioambiente y los recursos básicos; el vértice desde donde posibilitar una renovada concepción del trabajo y del ocio, la convivencia activa de la ciudadanía organizada y su relación con las instituciones, la producción y la difusión del conocimiento, la innovación económica (como, por ejemplo, la creación de monedas complementarias). La ‘ciudad colaborativa’ se desarrolla principalmente en el consumo (uso conjunto del auto, compras conjuntas de alimentos) y el intercambio de servicios. También en la producción (rehabilitación de las viviendas, huertos colectivos, reparación de computadoras o electrodomésticos). La ciudad colaborativa crea espacios para la convivencia, el intercambio de conocimientos y la producción de ideas. La ciudadanía organizada se erige en contrapoder de las instituciones del Estado. En la práctica, la ciudad colaborativa mezcla trabajo, consumo, relaciones sociales, ocio e innovación. En ella se enlazan el afán individual de ahorrar; la conciencia crítica del despilfarro, de la necesidad de gestionar los recursos naturales; los vínculos sociales con el entorno; la ampliación de conocimientos y la expresión de las aspiraciones por una sociedad mejor. Ante esto, el lector de pronto exclamará: ¡Pero si estamos descubriendo el Mediterráneo o la sopa de ajo! ¿No es acaso lo que han hecho quienes se instalan en las puertas de las ciudades, se toman el terreno, se ayudan en la construcción de viviendas, cocinan “ollas populares”, se organizan en el cuidado de los niños, se unen

25 Véase el artículo del autor “Smart cities: negocio, poder y ciudadanía”, publicado en la revista digital *Sin Permiso* (septiembre 2015), y en tres partes en *Plataforma Urbana* (septiembre-octubre 2015). Sobre la ‘ciudad colaborativa’ y su relación (u oposición) con las *smart cities*, véase: Valerie Peugeot, “Collaborative ou intelligente. La ville entre deux imaginaires”, en Maryse Carmes y Jean-Max Noyer, eds., *Devenirs urbaines*, 343-364 (París: Col. Territoires numériques, 2014); y Michael Batty, “Big Data, Smart Cities and City Planning”, *Dialogues in Human Geography*, vol. 3, n.º 3, 274-279 (nov. 2013). Sobre la ciudad colaborativa frente a la mercantización de la ciudad, la vivienda y los servicios de interés general, véase Rachel Botsman, *What's Mine is Yours: The Rise of Collaborative Consumption* (Nueva York: HarperCollins, 2011); y el dossier de la revista *Esprit*, “Le partage, une nouvelle économie?” (julio 2015).

para transportarse por grupos? Sí, pero lo que antes era el primer paso para hacerse ciudadanos, ahora son los sectores medios y populares, con arraigo antiguo en la ciudad, los que recuperan y amplían los ámbitos de la colaboración. La ciudad colaborativa genera su propio lenguaje.

Hemos entrado en una época de *reconquista del lenguaje*. A lo largo de las últimas décadas se ha pervertido el lenguaje, que inicialmente tenía un sentido real y de interés común y luego ha servido para intereses particulares y excluyentes. Los organismos internacionales han desempeñado un rol importante en la legitimación de conceptos equívocos y que oscurecían la realidad. La *competitividad*, por ejemplo. Se consideró que la globalización obligaba a los territorios y a las ciudades a ser competitivos. Y en nombre de la competitividad se hacían planes estratégicos o grandes proyectos urbanos. No solo la ciudad y las viviendas se consideraban mercancías: era todo el territorio. Se lo compraba y se depredaba el futuro. Para compensar la dureza de la competitividad, se legitimó la *participación*. Y se institucionalizó y se pervirtió, se convirtió en una trampa. En su nombre se crean mecanismos de consenso pasivo, se eligen individuos al azar o se clientelizan algunas organizaciones sociales, mientras se convierte a teóricos representantes ciudadanos en cómplices de las nuevas políticas al servicio de la acumulación de capital. Más recientemente, se exalta la *resiliencia*, uno de los últimos productos de los organismos internacionales, operativos únicamente para crear confusión: “Usted, sin techo o sin trabajo, o ambas cosas, es fantástico; no sabe el potencial que lleva dentro. Tenga iniciativa, confianza en sí mismo y saldrá adelante. Pero no busque la solución en las políticas públicas. El Estado del bienestar se acabó, el exceso de democracia provocó las crisis, le toca a usted espabilarse, ser competitivo. Sea empresario de sí mismo”. En resumen, si usted no tiene techo ni trabajo, y no sabe cómo salir de esta situación, es que es un fracasado al que “ni el tiro del final le va salir”.²⁶

Frente a todo ello, la ‘ciudad colaborativa’ ha iniciado la construcción de un nuevo lenguaje: conciudadanía, desmercantilización, producción de bienes accesibles a todos, el don como una forma de relación, el ocio es productivo como lo es la convivencia, etcétera. Es solo un principio.

El gran Foro Urbano de 2016, Hábitat III, bien puede ser una *confrontación de lenguajes*: la confrontación entre la ciudad competitiva y la colaborativa; entre el territorio todo urbanizado, y los sistemas de ciudades y barrios

26 “El exceso de democracia” fue uno de los eslóganes del Informe de la Trilateral de 1974, organización de grandes financieros e intelectuales extremadamente conservadores. Véase *La crisis de las democracias. Informe sobre gobernabilidad y democracia*, obra promovida por David Rockefeller, fundador de la Trilateral y cuyo coordinador principal fue el ideólogo conservador Samuel Huntington (1975). Fue una de las banderas que pusieron en práctica Reagan, Thatcher y el FMI, hasta hoy. En cuanto a la frase con la que termina el párrafo, es del tango “Desencuentro”, de Troilo, con letra de Cátulo Castillo. El final de la canción es: “Creíste en la honradez y en la moral.... ¡qué estupidez! / Por eso en tu total fracaso de vivir / ni el tiro del final te va salir”.

multifuncionales y de mixtura social; entre la democracia representativa y centralizada, y la descentralizada y deliberativa; entre el poder económico capitalista y los contrapoderes populares; entre la existencia de bienes y servicios de interés general privados, y la publicación de los bienes y servicios comunes; entre la vivienda mercancía y la vivienda promovida por promotores sociales y bancas públicas y éticas; entre el carácter sagrado de la propiedad privada y la reapropiación de bienes indispensables para la vida en común, como el suelo; entre la resiliencia y la solidaridad.

La ciudad, como la vivienda, es un proceso continuado, que no se puede dejar en manos exclusivas ni de gobernantes, ni de profesionales (arquitectos, urbanistas, etcétera), ni de los promotores y constructores. Y menos aún de los bancos y de los propietarios de suelo. Es la ciudadanía organizada la que debe promover y guiar las dinámicas urbanas. En este proceso, ella debe conquistar los derechos legítimos socialmente, pero no formalizados; o conquistar aquellos que, si bien están formalizados, no pueden ser ejercidos por la mayoría o por amplios sectores de la población, como es el caso de una vivienda digna e integrada en la ciudad. Los marcos político-jurídicos imponen límites o sencillamente prohíben en muchos casos el ejercicio de estos derechos, subordinándolos a los que consideran derechos de una minoría, y que en realidad son privilegios.

Estamos en una época de *derechos que se confrontan con el Derecho*. Hay derechos que son proclamados en los grandes eventos, en los tratados internacionales, incluso en las constituciones. Pero lo contradicen el conjunto del Derecho codificado, las leyes y reglamentos, las políticas públicas y la judicatura. Predomina el ámbito protegido de la propiedad privada y de la mercantilización de los bienes comunes y de los servicios de vocación universal. Los derechos básicos no son contemplados en las legislaciones, no los desarrollan, o simplemente los contradicen. Es una época que exige proclamar, como el viejo jurista progresista italiano, Stéfano Rodotà, “el derecho a tener derechos”.²⁷ Esta época de cambio, de hegemonía de la globalización financiera, de la especulación económica antiproduktiva, de la progresiva exclusión social y crecientes desigualdades, y de impotencia y complicidad de los Estados teóricamente representativos, la ciudadanía, tiene que apropiarse de un derecho básico: la insurrección democrática en nombre de los derechos.²⁸

Barcelona, septiembre 2015

27 S. Rodotà, *Il diritto di avere diritti* (Roma: Laterza, 2012). Véase también, de Gerardo Pisarello y Jaume Asens, *No hay derecho(s). La ilegalidad del poder en tiempos de crisis* (Barcelona: Editorial Icaria, 2011).

28 Véase *Ciudadanía*, de Étienne Balibar (citado) y “Democracia, insurrección ciudadana y Estado de derecho” de J. Borja, *Revista La Maleta de Port Bou*, n.º 12 (julio, 2015).

**Documentación
sobre el derecho
a una vivienda adecuada**

El derecho a una vivienda adecuada

Informe de Raquel Rolnik, Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto. [Extracto]

Naciones Unidas, Asamblea General, 10 de agosto de 2012. Sexagésimo séptimo periodo de sesiones / A/67/286

Resumen

En el presente informe, la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada analiza el paradigma imperante de las políticas de vivienda, que se centra en la financiación como principal medio de fomentar la propiedad de las viviendas. El informe evalúa la repercusión que estas políticas de financiación tienen en el derecho a una vivienda adecuada de las personas que viven en la pobreza. La conclusión de la Relatora Especial es que la plena realización del derecho a una vivienda adecuada, sin discriminación, no puede promoverse exclusivamente con mecanismos financieros, sino que requiere políticas e intervenciones del Estado en materia de viviendas más amplias y holísticas. La Relatora pide que se abandone el paradigma de las políticas centradas en la financiarización de las viviendas para adoptar un enfoque de dichas políticas basado en los derechos humanos.

Nota de los editores

Del Informe de la Relatora Especial Raquel Rolnik, se reproduce el Capítulo III, por su referencia directa a las políticas de financiación como medio de fomentar la propiedad de las viviendas en Chile. Se mantiene la numeración de párrafos y notas del original.

III. Políticas actuales de financiación de la vivienda y sus efectos en el derecho a una vivienda adecuada de las personas que viven en la pobreza

A. Mercados hipotecarios

20. En los últimos años, la financiación de la vivienda basada en los mercados se ha extendido por todo el mundo a un ritmo sin precedentes. En los Estados Unidos, los países de Europa, Australia y el Japón los mercados de hipotecas para viviendas representan entre el 50% y el 100% del producto interno bruto (PIB). Varios países experimentaron un fuerte crecimiento de la deuda hipotecaria en el último decenio antes de la crisis, incluidos Australia, España, los Estados Unidos, Irlanda y Suecia. En 2009 el coeficiente entre la deuda hipotecaria y el PIB había superado el 100% en Dinamarca y los Países Bajos.¹ Los mercados hipotecarios también han crecido en los países en desarrollo. Por ejemplo, el mercado hipotecario chino, creado a comienzos de la década de 1990, ha crecido más del 40% por año desde 2000 y alcanzó el 11% del PIB en menos de diez años,² convirtiéndose en el mayor mercado hipotecario de Asia. Del mismo modo, el mercado indio ha crecido a una tasa del 30% por año.³

21. Los préstamos hipotecarios siguen siendo reducidos en la mayoría de las economías en transición y los países en desarrollo, a pesar de los intensos esfuerzos realizados para desarrollar sistemas de financiación basados en hipotecas.⁴ En 2010 solo el 5% de la población de Europa Oriental tenía una hipoteca,⁵ y los préstamos hipotecarios son insignificantes (menos del 5%) en la mayoría de los países de África Subsahariana.⁶

22. Es inevitable que la financiación basada en el mercado esté destinada a los sectores más acomodados de la sociedad, que tienen el capital necesario para asumir el préstamo inicial para la vivienda, y generar ganancias para los prestamistas por medio del pago de intereses. Tradicionalmente se consideraba que la financiación hipotecaria era inalcanzable para

1 Fondo Monetario Internacional (FMI), *Global Financial Stability Report: Durable Financial Stability: Getting There from Here* (Washington, D.C., 2011), págs. 133 y 134.

2 Mark Stephens, "Locating Chinese Urban Housing Policy in an International Context", *Urban Studies*, vol. 47, núm. 14 (diciembre de 2010), pág. 2975.

3 Banco Mundial, *Housing Finance Policy in Emerging Markets*, Loïc Chiquier y Michael Lea (eds.) (Washington, D.C., 2009), pág. xxxi.

4 Aunque algunos países en transición, como Hungría, los países bálticos y Kazajistán, han experimentado un crecimiento de más del 20% por año. FMI, *Global Financial Stability Report*, pág. 134.

5 Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, *Transition Report 2011: Crisis and Transition: The People's Perspective*, pág. 56.

6 Excepto Sudáfrica, donde la deuda hipotecaria representa algo más del 40% del PIB, y Namibia, donde ronda el 20%.

los pobres debido a cuestiones como la falta del título de propiedad, los asentamientos informales e ilegales, las reglamentaciones de construcción y ocupación restrictivas, los ingresos bajos e inestables, y el desempleo a gran escala en el sector informal. Habitualmente, los bancos centran sus estrategias de comercialización en los grupos con ingresos más altos y suelen adoptar un enfoque de los préstamos basado en garantías excesivas (múltiples avalistas, bajo coeficiente entre préstamo y valor, entre otras), lo que de por sí excluye a los grupos de bajos ingresos. Por consiguiente, los mercados hipotecarios discriminan de hecho a los prestatarios de bajos ingresos. Una investigación encargada por el Fondo FinMark en 12 países de África reveló que menos del 10% de las poblaciones locales estaban en condiciones de recibir financiación hipotecaria. En los países en transición de Europa Oriental, las estimaciones recientes del ONU-Hábitat indican que el rápido aumento de los precios de la vivienda, junto con el desempleo elevado y los mayores tipos de interés de las hipotecas, ha excluido a más del 80% de las nuevas familias del mercado de la construcción de viviendas nuevas.⁷

23. A medida que se fue comprendiendo que la financiación hipotecaria seguía siendo inasequible para los grupos de ingresos bajos (y muchas veces, medianos) tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo, durante los dos últimos decenios se concibieron nuevos productos hipotecarios especialmente dirigidos a los prestatarios con bajos ingresos o un historial crediticio deficiente, que probablemente no estarían en condiciones de recibir hipotecas corrientes. El desarrollo de este nuevo “segmento de mercado” de la financiación hipotecaria aumentó enormemente en la década de 1990 y aún más en la de 2000.⁸

24. Se otorgaron cada vez más créditos a familias que en circunstancias normales no habrían cumplido los requisitos para obtener préstamos, generando lo que se conoce como “préstamos de alto riesgo”. Aunque esta política de préstamos tenía por objeto facilitar el acceso a la financiación de la vivienda de las familias con ingresos bajos que hasta ese momento estaban excluidas de los mercados hipotecarios, en la práctica siguen siendo muy discriminatorias para los pobres. Quienes conceden créditos hipotecarios clasifican a los solicitantes según los riesgos que plantean tanto a los prestamistas como a los inversores. Los sistemas de clasificación crediticia facilitan la fijación de precios basados en el riesgo al permitir que los prestamistas cobren tipos de interés más altos a los prestatarios de puntuación baja (riesgo elevado) y tipos de interés más bajos a los prestatarios

7 Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), *Affordable Land and Housing in Europe and North America* (Nairobi, 2011), pág. 48.

8 Banco Mundial, *Thirty Years of World Bank Shelter Lending: What Have We Learned?*, Robert M. Buckley y Jerry Kalarickal (eds.), (Washington, D.C., 2006).

de puntuación alta (riesgo bajo). Los prestamistas estaban más dispuestos a otorgar créditos con tipos de interés relativamente altos a los prestatarios de riesgo más elevado. En los Estados Unidos, un típico prestatario de alto riesgo pagaría 5.222 dólares más durante los primeros cuatro años por una hipoteca de 166.000 dólares que otro con una hipoteca normal (véase A/HRC/10/7).

25. Los préstamos leoninos también han tenido efectos desproporcionados en las personas más vulnerables. Estos préstamos constituyen una forma de discriminación basada en el precio contra los mismos grupos que antes estaban excluidos de los mercados hipotecarios, ya que les ofrecen préstamos más caros de lo que justificaría su perfil de riesgo, seguros de reintegro de créditos hipotecarios excesivamente costosos y cláusulas abusivas o innecesarias, como cuotas de amortización gigantes, cuantiosos recargos por pago anticipado y garantías que no tienen en cuenta la capacidad de reembolso del prestatario.⁹

26. Los pobres, a quienes antes se excluía abiertamente del acceso a préstamos hipotecarios, ahora son víctimas de estos mecanismos de discriminación más sutil. Los préstamos con elevados intereses aumentaron cada vez más el endeudamiento y la inseguridad económica de los hogares, y las familias pobres se vieron obligadas a reducir los gastos en otras necesidades básicas para pagar su deuda relacionada con la vivienda.

27. A escala macroeconómica también se han observado los efectos negativos del crecimiento de los créditos para viviendas en la asequibilidad. El mayor acceso a préstamos hipotecarios se tradujo en una subida de los precios de la vivienda. En España, aumentaron un 105% entre 1995 y 2005 como resultado del abaratamiento de la deuda y el acceso al capital mundial para créditos (A/HRC/7/16/Add.2, párr. 44). Un análisis reciente del FMI confirma la fuerte correlación positiva entre los movimientos del precio de la vivienda y el crecimiento del crédito familiar. En promedio, un aumento del 10% del crédito familiar se asocia con un aumento aproximado del 6% en los precios de la vivienda.¹⁰

28. La creciente dependencia de los créditos hipotecarios, las instituciones privadas y la influencia de los acontecimientos registrados en general en los mercados mundiales de capital ha expuesto excesivamente los sistemas nacionales de vivienda a la turbulencia de las finanzas mundiales, aumentando los niveles de deuda y concentrando los riesgos en los hogares. Los países que adoptaron un sistema de hipotecas sumamente abierto, basado en préstamos de alto riesgo, créditos otorgados fácilmente y la financi-

9 Manuel B. Aalbers, "The Financialization of Home and the Mortgage Market Crisis", *Competition and Change*, vol. 12, núm. 2 (junio de 2008), pág. 159.

10 FMI, pág. 134.

zación de las hipotecas, han sufrido una grave crisis desde 2008, año en que la crisis financiera de los Estados Unidos se propagó a nivel internacional. En informes anteriores (A/HRC/7/16/Add.2, A/HRC/10/7, A/HRC/13/20/Add.4 y A/HRC/16/42/Add.3), la Relatora Especial analizó en profundidad los efectos de la liberalización del mercado hipotecario y el sistema de hipotecas de alto riesgo en las crisis económicas y financieras de distintas regiones y las subsiguientes repercusiones devastadoras de esas crisis en las personas más pobres y marginadas.

29. La discrepancia entre los niveles de ingreso y el alza vertiginosa de los precios y alquileres de las viviendas, combinada con el desempleo, se tradujo en un aumento del impago, las ejecuciones hipotecarias y el número de personas sin hogar. Estos procesos se vieron exacerbados por los ajustes jurídicos e institucionales destinados a facilitar las ejecuciones, que se han promovido en los últimos años como “imprescindibles para desarrollar el sistema de financiación de la vivienda”.¹¹ El paradigma que consideraba la propiedad de la vivienda como la forma de tenencia más segura ha resultado ser falso, dado que uno de los principales resultados de las crisis recientes ha sido el aumento de las ejecuciones hipotecarias.¹² En España se han ejecutado más de 350.000 hipotecas desde 2007, y en 2011 tuvieron lugar aproximadamente 212 ejecuciones y 159 desalojos al día.¹³ La crisis ha afectado desproporcionadamente a los más pobres y vulnerables, que fueron los últimos en ingresar en los mercados hipotecarios y los primeros en sufrir las consecuencias de las crisis en razón de su escasa resiliencia a las conmociones económicas y su poca capacidad de pago.¹⁴ Algunas investigaciones recientes indican que la mayor parte (el 70%) de los impagos registrados en España guarda relación con la crisis del empleo y que el 35% de las propiedades ejecutadas pertenecen a migrantes.¹⁵

30. Los efectos de la crisis de la vivienda han sido menos perjudiciales para las economías emergentes en las que, debido a su estructura y desempeño, los mercados hipotecarios siguen siendo más pequeños y conservadores y están menos conectados con las corrientes de los mercados de capitales. Los mercados hipotecarios emergentes que más han utilizado la titulización mundial (por ejemplo, la Federación de Rusia, Kazajstán y la República de

11 Banco Mundial, *Housing Finance Policy in Emerging Markets*, págs. 94 y 95.

12 Según RealtyTrac, empresa que mantiene una base de datos sobre las ejecuciones hipotecarias, en el tercer trimestre de 2009 se iniciaron ejecuciones en una de cada 136 viviendas de los Estados Unidos.

13 A. Colau y A. Alemany, *Vidas Hipotecadas* (Barcelona, Angle Editoriál-Cuadrilátero Libros, 2012), págs. 21 y 22.

14 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observaciones finales sobre España (E/C.12/ESP/CO/5), párr. 21; Amnistía Internacional, *Spain: Submission to the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights*, 48th session, May 2012, índice AI: EUR 41/005/2012 (Londres, 2012).

15 Colau y Alemany, págs. 30 y 237.

Corea) fueron los más afectados.¹⁶ En Kazajstán, más de 40.000 prestatarios seguían esperando en 2010 a que se completaran sus apartamentos mientras que las empresas de construcción quebraban (véase A/HRC/16/42/Add.3).

31. En Europa Oriental, la elevada tasa de préstamos en divisas en algunos países ha sido un factor agravante. En 2010, el 42% de las hipotecas de los países emergentes de Europa eran en divisas.¹⁷ Cuando se desencadenó la crisis económica, unas dos terceras partes de los préstamos hipotecarios de Hungría eran en francos suizos. Al mismo tiempo, el valor del franco aumentó respecto de las monedas de Europa Oriental, con lo cual los propietarios de viviendas sufrieron repentinamente un enorme aumento de los pagos, y en algunos casos la cantidad del préstamo superó el valor de sus casas.

32. Tras la crisis de las hipotecas de alto riesgo, se han reducido considerablemente la oferta de viviendas y la movilidad de las familias debido a la escasez de créditos de largo plazo para el desarrollo inmobiliario (tanto de alquiler como de compra) desde la perspectiva de la oferta y al creciente racionamiento de las hipotecas por el lado de la demanda. En respuesta a la crisis, los gobiernos han introducido reglamentaciones para el otorgamiento responsable de préstamos y las instituciones financieras han restringido las condiciones de las hipotecas, poniéndolas nuevamente fuera del alcance de los grupos de bajos ingresos. Las respuestas gubernamentales a la crisis se han centrado en ajustar las políticas que actúan sobre la demanda, restringiendo las condiciones del mercado hipotecario y adoptando reglamentaciones, como en Noruega, Suecia, Israel, el Canadá y los Países Bajos; aboliendo las deducciones impositivas por intereses, como en Polonia, España y China; e incorporando subvenciones para ayudar a los prestatarios y evitar los atrasos en los pagos, como en España y Chile.¹⁸ La crisis no ha provocado la adopción de políticas de vivienda que actúen sobre la oferta y no estén orientadas al mercado, y el nivel de las inversiones en vivienda social sigue siendo bajo en la mayoría de los países. Las medidas de recuperación basadas en la austeridad (es decir, la reducción del gasto público) han llevado en algunos casos a restringir aún más los programas de vivienda social, como ocurrió con el OEK (Instituto de Vivienda de los Trabajadores) en Grecia,¹⁹ mientras se asignaban enormes cantidades de recursos públicos para el rescate de instituciones financieras. El resultado ha sido un aumento del número de personas sin hogar y del endeudamiento de las familias, así como el empeoramiento de las condiciones de la vivienda.

16 Banco Mundial, *Housing Finance Policy in Emerging Markets*, pág. xxxvii.

17 Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, pág. 56.

18 FMI, págs. 115 y 116.

19 Respuesta de Grecia al cuestionario.

B. Subvenciones destinadas a la demanda

33. Un componente importante del paso de las políticas de vivienda que actúan sobre la oferta a las que lo hacen sobre la demanda ha sido la promoción de subvenciones destinadas a la demanda como medio para ampliar el mercado de viviendas construidas por el sector privado movilizando recursos públicos para los posibles compradores con el objeto de “reducir la intervención gubernamental”. La justificación de los programas de subvenciones destinadas a la demanda es que las familias de bajos ingresos podrían financiar su vivienda en el mercado libre con sus propios ahorros y con la ayuda de una subvención para el pago inicial o un préstamo subvencionado suministrados por el Estado. Los principales tipos de subvenciones destinadas a la demanda son los siguientes: a) pagos directos, ya sea al inicio (para disminuir la cantidad del préstamo, los gastos de contratación, la entrada o la prima de seguro, o como donación de capital) o mensualmente; b) subvenciones vinculadas con programas de ahorro; c) subvenciones para los tipos de interés o los pagos de intereses; d) subvenciones fiscales vinculadas con el pago de la hipoteca o el impuesto sobre bienes inmuebles.²⁰

34. La mayoría de los países emplean una combinación de estas subvenciones destinadas a la demanda. Así, las donaciones de capital se han utilizado mucho en América Latina y relativamente poco en las economías desarrolladas.²¹ En Europa, los Estados Unidos, el Canadá y Australia los programas de subvenciones son en su mayoría exenciones fiscales, subsidios de los tipos de interés o bonificaciones por medio de cuentas de ahorro.²² Por ejemplo, en Irlanda, los Países Bajos, Alemania, los Estados Unidos, el Reino Unido, China, Eslovaquia, Hungría, la Federación de Rusia, Croacia y la República Checa se otorgan desgravaciones impositivas por el pago de los intereses de la hipoteca.²³ Francia promueve una mezcla de subsidios, incluidos sistemas de ahorro subvencionados para propiedades nuevas o renovadas y préstamos sin intereses a quienes compran por primera vez y demuestran que carecen de medios.²⁴

20 Existe una diferencia esencial entre las subvenciones que funcionan mediante el sistema financiero y las que no, como la construcción y administración de viviendas de alquiler o el pago de prestaciones de vivienda para ayudar a los inquilinos a pagar el alquiler. Este informe se centra en las subvenciones destinadas a fomentar la propiedad de la vivienda mediante el mercado financiero. ONU-Hábitat, *Guide to Preparing a Housing Finance Strategy* (Nairobi, 2009), pág. 45.

21 Consejo de Europa, *Housing Policy and Vulnerable Social Groups* (Estrasburgo, 2008), pág. 31.

22 Harold M. Katsura y Clare T. Romanik, *Ensuring Access to Essential Services: Demand Side Housing Subsidies*, Social Protection Discussion Paper Series No. 0232 (Washington, D.C., Banco Mundial, diciembre de 2002), pág. 6; respuestas del Canadá y Australia al cuestionario.

23 ONU-Hábitat, *Financing Urban Shelter: Global Report on Human Settlements 2005* (Earthsan, 2005), pág. 63.

24 Respuesta de Francia al cuestionario.

35. Una de las subvenciones más comunes en los países europeos (Alemania y Francia) ha sido el sistema de ahorro-vivienda. Los ahorristas que cumplen el contrato están en condiciones de recibir préstamos hipotecarios a un tipo de interés inferior al del mercado. Habida cuenta de que la capacidad de ahorro de los grupos de bajos ingresos es muy limitada, en general no pueden aprovechar las ventajas de este modelo.²⁵ En los países desarrollados, los mercados emergentes y los países en transición también se utiliza el trato impositivo favorable para las familias con viviendas en propiedad, mediante exenciones o créditos fiscales para el pago de la hipoteca, ventajas impositivas relacionadas con ganancias de capital para los dueños que ocupan su propia vivienda y menores impuestos a la propiedad o imputados, que favorecen a las familias con más medios que pueden permitirse un préstamo hipotecario.²⁶ Las subvenciones para reducir los intereses de la hipoteca que paga el prestatario se han aplicado en Dinamarca, los Estados Unidos, Noruega y Grecia, así como en México, Portugal, Croacia e Indonesia.²⁷

36. Las subvenciones vinculadas con la financiación de la hipoteca y el ahorro no suelen dirigirse a los pobres y en realidad benefician a quienes tienen más recursos (hogares de clase media o incluso de clase media alta). La deducción de los pagos de intereses del impuesto sobre la renta o un subsidio general del tipo de interés de los préstamos hipotecarios suelen ser regresivos, pues aumentan con la cantidad del préstamo y benefician más a quienes pueden permitirse préstamos más cuantiosos que a los que toman préstamos menores. En Filipinas, los subsidios de los tipos de interés representan el 90% del valor de las subvenciones para la vivienda; no obstante, el 77% de la población del país no puede permitirse un préstamo del sector formal, incluso con tipos de interés subsidiados.²⁸ Parte de estas subvenciones también pueden filtrarse y beneficiar a otros dentro de los sistemas inmobiliarios y aumentar el valor de la tierra y las viviendas existentes.²⁹

37. Aunque supuestamente la justificación del uso de mercados hipotecarios subvencionados es reducir la intervención del Estado en el sector de la vivienda, el apoyo a las cajas de ahorros, los subsidios de los tipos de interés y las desgravaciones fiscales movilizan grandes cantidades de dinero público. Los gobiernos se comprometen a pagar subvenciones de largo plazo que son difíciles de controlar durante el periodo del contrato.

25 Banco Mundial, *Housing Finance Policy in Emerging Markets*.

26 Consejo de Europa, pág. 38.

27 Respuestas de Croacia, Indonesia, México y Portugal al cuestionario.

28 ONU-Hábitat, *The Role of Government in the Housing Market: The Experiences from Asia* (Nairobi, 2008), págs. 39 y 40.

29 J. Pollard, "Soutenir le marché: les nouveaux instruments de la politique du logement", en *Sociologie du travail*, vol. 52, núm. 3 (julio a septiembre de 2010), pág. 333.

Por ejemplo, en España y Hungría, se puso fin recientemente a los sistemas de exenciones impositivas debido a los graves problemas fiscales. La Relatora Especial cree que el hecho de que un Estado dependa únicamente de las subvenciones hipotecarias podría considerarse incompatible con su obligación de emplear la máxima cantidad de recursos disponibles para promover el derecho a una vivienda adecuada sin discriminación. Esto sucede especialmente cuando los Estados asignan la mayor parte de sus presupuestos a estas políticas, al tiempo que eliminan o dejan de promover los programas de vivienda social u otras alternativas dirigidas específicamente a los pobres.

38. El enfoque centrado en las donaciones y los subsidios de capital se ha promovido en particular con el objeto de llegar a las familias de bajos ingresos, y la experiencia chilena se considera el modelo que ha inspirado a otros países.³⁰ Este enfoque se basa en lo siguiente: a) el traspaso de la responsabilidad de proporcionar viviendas del gobierno al sector privado; b) el suministro de una donación única para la compra de la vivienda y la limitación simultánea de todos los subsidios indirectos; y c) mecanismos de elegibilidad transparentes basados en los ingresos familiares y una contribución para ahorro. Los programas tienen por objeto aumentar la asequibilidad de la vivienda ofreciendo una subvención en efectivo para sufragar parte del precio de compra de una vivienda construida formalmente que se vende en el mercado por conducto de empresas privadas. Las subvenciones pueden combinarse con préstamos hipotecarios o de microfinanciación o los ahorros familiares. Las donaciones de capital están dirigidas a los hogares con menos ingresos y se considera que fomentan su integración en los mercados inmobiliarios convencionales, generando una ampliación del mercado financiero.³¹

39. Se ha encomiado al modelo chileno como una de las mejores prácticas por su transparencia, por la escala del traspaso del suministro de viviendas a proveedores del sector privado (considerados más eficientes y eficaces que el gobierno para abordar la diversidad de la demanda de vivienda) y por dirigirse a los pobres.³² El modelo se ha duplicado ampliamente en América Latina (Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, Perú y Venezuela (República Bolivariana de)).³³

30 A. Gilbert, "Power, Ideology and the Washington Consensus: The Development and Spread of Chilean Housing Policy", *Housing Studies*, vol. 17, núm. 2 (2002), págs. 305 a 324.

31 Diana Mitlin, "New Directions in Housing Policy", en *Global Urban Poverty: Setting the Agenda*, Allison M. Garland, Meigan Massoumi y Blair A. Ruble (eds.) (Washington, D.C., Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2007), págs. 151 y 163.

32 ONU-Hábitat, *Affordable Land and Housing in Latin America and the Caribbean* (Nairobi, 2011), pág. 57.

33 Respuestas de El Salvador, Guatemala, México y Venezuela (República Bolivariana de) al cuestionario. Aproximadamente el 20% de los préstamos del Banco Interamericano de

Fuera de América Latina, el enfoque centrado en las donaciones y los subsidios de capital se ha aplicado a gran escala en Sudáfrica desde 1994.³⁴

40. Ante la falta de planificación del uso de la tierra por el Estado, la gran cantidad de subvenciones disponibles en el mercado inmobiliario ha provocado un aumento considerable de los precios de la tierra y la vivienda, lo que a su vez ha creado un problema general de asequibilidad para los hogares de bajos ingresos y largas listas de espera.³⁵

41. Además, pronto surgieron problemas relacionados con la ubicación de estos programas. En Chile se flexibilizaron las reglamentaciones de planificación del uso de la tierra y se ampliaron los límites de las ciudades bajo el supuesto de que, si el mercado inmobiliario funcionaba libremente, contribuiría de manera automática a suministrar acceso a una vivienda adecuada. A diferencia de los mercados inmobiliarios para familias de ingresos más altos, en que los proveedores deben tener en cuenta los requisitos de la demanda y, por consiguiente, los tres aspectos de dicho mercado (producto, precio y lugar) porque funcionan en un entorno competitivo, los operadores que proveen vivienda social tienen una demanda cautiva, en particular si la vivienda está plenamente subvencionada. Cuando hay déficit de vivienda, los beneficiarios de las subvenciones simplemente “compran” lo que está disponible en ese momento. En consecuencia, los proveedores de vivienda social pueden no tener en cuenta, o ignorar directamente, las preferencias de la demanda, ya que no hay competencia.³⁶

42. La construcción de viviendas subvencionada se han producido principalmente en la periferia urbana, donde el costo de la tierra es más bajo. En Chile, la mayoría de las viviendas construidas por medio del sistema de subvenciones entre 1978 y 2000 se concentró en sitios periféricos que carecían de infraestructura, escuelas, centros de salud y oportunidades de empleo suficientes o adecuadas. Las deficiencias del transporte público y la calidad de las carreteras obstaculizan aún más el acceso de los residentes a los servicios y el empleo.³⁷ También se han criticado los programas de subvenciones de Sudáfrica, México y el Brasil por reemplazar las vivien-

Desarrollo para viviendas se ha asignado a programas de donaciones y subsidios de capital. Banco Interamericano de Desarrollo, *Sharpening the Bank's Capacity to Support the Housing Sector in Latin America and the Caribbean: Background Paper for the Implementation of the Social Development Strategy* (Washington, D.C., 2006).

34 Comisión Financiera y Fiscal de Sudáfrica, *Building an Inclusionary Housing Market: Shifting the Paradigm for Housing Delivery in South Africa*, enero de 2012.

35 En Chile, el tiempo de espera para recibir un subsidio de vivienda en 1998 era de más de 20 años. ONU-Hábitat, *Affordable Land and Housing in Latin America and the Caribbean*, pág. 55.

36 Pablo Trivelly and Company, Ltd., “Urban Structure, Land Markets and Social Housing in Santiago, Chile”, enero de 2010.

37 *Ibíd.* Véase también Alfredo Rodríguez y Ana Sugranyes (eds.), *Los con techo: Un Desafío para la política de vivienda social* (Santiago, Ediciones SUR, 2005).

das informales generalizadas por tipologías de viviendas de baja calidad y estigmatizadas en las que concentran las familias de bajos ingresos.³⁸ El resultado es una mayor segregación urbana y social, un aumento de la disparidad de acceso a los servicios urbanos, un empeoramiento de las condiciones de vida locales, un mayor daño ambiental y problemas de seguridad urbana.

43. Estos programas también han descuidado el aspecto de la habitabilidad de la vivienda. Muchas veces los hogares construidos no solo estaban mal situados, sino que también eran muy pequeños o de muy mala calidad y con posibilidades limitadas de mejora.³⁹ Algunos países han intentado reglamentar las normas de calidad, pero con frecuencia esto ha producido un aumento considerable de los costos administrativos debido a la capacidad institucional necesaria para la supervisión, y un mayor atraso en la entrega de viviendas.⁴⁰

44. Los problemas de habitabilidad, ubicación y acceso han llevado a Sudáfrica a modificar su programa de subvenciones y aumentar la intervención gubernamental. En virtud del programa “Preparando el terreno” (Breaking New Ground), puesto en marcha a comienzos de 2004, se incluyeron componentes relativos a la demanda con el objeto de mitigar los efectos negativos en la habitabilidad y ubicación de las viviendas subvencionadas que surgieron durante la primera etapa; en 2005, el Gobierno anunció que la tierra se financiaría aparte de la subvención de la vivienda y, en 2007, que esta tampoco incluiría los servicios, que serían sufragados directamente por los municipios.⁴¹

45. Los programas de capital y donaciones, inicialmente diseñados para beneficiar a los más pobres y desfavorecidos, han tenido dificultades para llegar a las familias de bajos ingresos, principalmente debido a la incapacidad de esas familias para reunir la cantidad importante de dinero de la entrada o para cumplir los pagos mensuales de los préstamos con tipos de interés comerciales.⁴² En algunos casos se estableció una subvención tan baja que a priori no permitía comprar una vivienda sin disponer de un

38 Mariana de Azevedo Barreto Fix, “Financeirização e transformações recentes do circuito imobiliário no Brasil”, tesis doctoral presentada ante el Instituto de Economía de UNICAMP, Campinas (Brasil), 2011; ONU-Hábitat, *Housing Finance Mechanisms in Mexico* (Nairobi, 2011); Fernando Jiménez-Cavieles, “Chilean Housing Policy: A Case of Social and Spatial Exclusion?”, tesis doctoral, Universidad Técnica de Berlín, 2006.

39 Por ejemplo, en 1990 la vivienda estatal básica de Santiago tenía solo entre 33 y 34 m² de superficie. Si bien la superficie media aumentó en la década de 1990, en 1998 cada familia tenía solo 9,3 m² por ocupante. En Sudáfrica, la superficie media inicialmente era de solo 25 m² y las casas no tenían tabiques. Gilbert, pág. 29.

40 Respuesta del Centre for Affordable Housing Finance in Africa al cuestionario.

41 Además se incorporó a la subvención un componente de ahorro y el prestatario que estaba en condiciones de recibirlo debía hacer un depósito o una contribución.

42 ONU-Hábitat, *Financing Urban Shelter*, pág. 60.

crédito o de ahorros considerables.⁴³ Incluso cumpliendo el requisito del crédito o ahorro, muchos de los nuevos propietarios no podían mantener la vivienda o pagar el agua y la electricidad, y se vieron forzados a vender sus hogares.⁴⁴ Los programas de donaciones de capital pueden utilizar pruebas de necesidad para determinar la elegibilidad; no obstante, los mecanismos de selección han demostrado ser muy complejos y caros, pues requieren información precisa y actualizada sobre los ingresos y el consumo familiar, que muchas veces escasea en los países en desarrollo, entre otras cosas debido a los elevados niveles de empleo informal. Habida cuenta de la falta de datos fiables sobre los ingresos y activos, algunos países se basan en mediciones indirectas de los ingresos para determinar la elegibilidad y el nivel de los beneficios, como la propiedad de un automóvil o la electricidad consumida por una familia. No obstante, incluso los mejores sistemas indirectos pueden tener errores importantes de exclusión e inclusión.⁴⁵

46. Con miras a complementar los recursos, algunos Estados han promovido la participación de bancos privados y organizaciones no gubernamentales (ONG) en la provisión de microcréditos a las familias de bajos ingresos, además de la subvención estatal. Estos programas actúan como intermediarios institucionales y financieros entre el Estado y los pobres, permitiendo a estos “zanjar la brecha financiera” para estar en condiciones de recibir la subvención. Sin embargo, las investigaciones indican que la combinación de microfinanciación y subvenciones para la vivienda no ha tenido éxito. Surgen problemas, en particular en los casos en que la misma institución de microfinanciación administra tanto la subvención basada en las pruebas de necesidad como el préstamo impulsado por la demanda, pues la cuantía de la subvención es inversamente proporcional a la del crédito.⁴⁶

47. En algunos casos, los obstáculos administrativos o los requisitos difíciles de cumplir impiden que las familias con pocos ingresos se beneficien de las subvenciones. La inscripción en estos programas sigue siendo baja cuando las personas tienen dificultades para viajar a fin de presentar la solicitud debido a la falta de tiempo, los gastos de transporte o una discapacidad. El hecho de tener que reunir documentación cara para demostrar su elegibilidad, como partidas de nacimiento o pruebas de residencia, tam-

43 En el Ecuador, un componente de ahorro obligatorio también limitó el alcance de la subvención, que exigía que las familias aportaran aproximadamente el 30%, entre ahorros y tasas. ONU-Hábitat, *Affordable Land and Housing in Latin America and the Caribbean* (Nairobi, 2011), pág. 55.

44 Gilbert, págs. 31 y 32.

45 Banco Mundial, *Thirty Years of World Bank Shelter Lending*, pág. 55; Consejo de Europa, pág. 50.

46 Banco Mundial, *Housing Finance Policy in Emerging Markets*, págs. 405 y 406; ONU-Hábitat, *Financing Urban Shelter*, pág. 95.

bién aumenta el costo de los trámites y, en consecuencia, limita la inscripción en los programas.⁴⁷ Los ineficientes sistemas de registro de la tierra de muchos países en desarrollo a veces han generado atrasos graves en la inscripción de los títulos de propiedad, socavando la seguridad de la tenencia de los beneficiarios de las subvenciones.⁴⁸

48. A pesar de las importantes asignaciones presupuestarias de los gobiernos y la atención específica a las familias de bajos ingresos, los subsidios y donaciones de capital solo han promovido parcialmente el aspecto de la asequibilidad del derecho a una vivienda adecuada (al reducir considerablemente los déficits de vivienda en algunos países en desarrollo), a expensas de los aspectos más amplios de la habitabilidad, ubicación, disponibilidad de servicios e infraestructura y no discriminación, que mayormente se han dejado de lado. Como se ha señalado, las nuevas existencias de viviendas subvencionadas muchas veces crearon un problema de vivienda mayor: “el problema de los ‘con techo’”.⁴⁹

47 Véase Katsura y Romanik.

48 Véase Comisión Financiera y Fiscal de Sudáfrica.

49 Véase Rodríguez y Sugranyes.

Derecho a la vivienda adecuada

Reproducido de: Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH), Chile. Situación de los Derechos Humanos en Chile. Informe Anual 2013, Capítulo 5: “Derechos económicos, sociales y culturales”, Sección 2: ‘Derecho a la vivienda adecuada’ (pp. 193–204). Santiago: INDH, 2013. En <http://www.indh.cl/wp-content/uploads/2013/12/5.-Derechos-economicos-sociales-y-culturales.pdf>

Antecedentes

El año 2012 el INDH abordó el derecho a la vivienda adecuada identificando los estándares internacionales sobre el tema, el marco normativo nacional que lo regula, la institucionalidad a cargo y las políticas públicas desarrolladas en la actualidad. En este contexto, se destacó que “en el modelo subsidiario actual, la vivienda no se considera como un derecho, sino que en términos de una mercancía cuya calidad depende de los recursos financieros involucrados. Esto se vincula a la definición de la vivienda que subsidia el Estado: de bajo costo, con mínimo estándar material y que se emplaza en un suelo posible de pagar; lo que no guarda relación con la conceptualización de Naciones Unidas y los atributos de la vivienda adecuada” (INDH, 2012, pág. 261).

En un sentido similar, el diagnóstico de la Comisión Asesora Presidencial sobre el Desarrollo Urbano establece que “las políticas que permitieron disminuir el déficit habitacional descuidaron la localización, generaron concentración de pobreza, inseguridad, hacinamiento, mala conectividad y falta de acceso a bienes públicos urbanos. La desigual distribución del ingreso existente en nuestro país se materializó en nuestras ciudades y centros poblados (2013, pág. 4).

Por su parte, la Segunda Encuesta Nacional de Derechos Humanos realizada por el INDH en 2013 muestra que un 57,5% de la población nacional considera que tener acceso a una vivienda es un derecho humano y un 65,5% estima que la responsabilidad de asegurar su provisión radica principalmente en el Estado. Sin embargo, frente a este significativo porcentaje de población que reconoce este derecho como un derecho humano, la encuesta muestra también una baja percepción de su protección en el país: un 77,1% de las personas considera que el derecho a acceder a una vivienda se encuentra algo o nada resguardado. A eso se suma que un 72,6% de la po-

blación estima que la capacidad de pago es un factor preponderante para acceder a una vivienda de calidad y que un 13,4% indica que en el último año se le ha vulnerado el derecho 2013 o a tener acceso a una vivienda (INDH, en prensa).

En 2013 han tenido lugar dos iniciativas que buscan abordar los desafíos antes descritos. La primera dice relación con el inicio de las obras del Plan Integral de Rehabilitación Urbana del sector de Bajos de Mena, en la comuna de Puente Alto, considerado el gueto¹ más grande de Chile. Este proyecto, cuya finalización está planificada para el año 2014, incluye la demolición de la Villa El Volcán 2, reasentando a las familias en otros proyectos habitacionales construidos por el Servicio de Vivienda y Urbanización (Serviu) Metropolitano, mejorar las vías de acceso y aumentar las áreas verdes, así como dotar la zona de equipamiento comunitario y servicios (Minvu, 2012). La segunda se refiere a la aprobación de una nueva Política Nacional de Desarrollo Urbano, que busca generar ciudades sustentables y mejorar la calidad de vida de las personas que residen en áreas urbanas a partir de acciones en cinco ejes: mayor integración social, fomento del desarrollo económico, equilibrio ambiental y sustentabilidad, identidad y patrimonio, reordenamiento institucional y ajustes normativos (Gobierno de Chile, 2013).

De manera de continuar la revisión del derecho a la vivienda adecuada en Chile, sobre todo para indagar en la situación de la población de menores recursos del país —principal destinataria de la política habitacional del Estado—, el INDH desarrolló un estudio sobre el cumplimiento de este derecho en un conjunto de asentamientos, cuyos resultados se dan a conocer en el presente apartado.

Es importante señalar que, aun cuando los resultados del estudio muestran los desafíos para el cumplimiento del derecho a la vivienda en nuestro país, las políticas habitacionales de producción masiva de viviendas llevadas a cabo durante décadas por parte del Estado ha permitido abordar y disminuir el déficit habitacional que aquejaba a una parte importante de la población (INDH, 2012). En este sentido, es de esperar que las modificaciones normativas e institucionales derivadas de la próxima implementación de la Política Nacional de Desarrollo Urbano, permitan abordar estos retos.

1 El reporte sobre este tema desarrollado por ATISBA (2010) consideró como gueto a sectores que cumplieran con cuatro criterios: homogeneidad social (alto porcentaje de hogares pobres), concentración y tamaño (porcentaje de hogares pobres respecto de la ciudad en que se ubican), cobertura de servicios (metros cuadrados de comercio y servicios por habitante) y accesibilidad (distancia al centro principal).

Estándares internacionales de Derechos Humanos

Considerando que en el Informe Anual 2012 se realizó una exhaustiva revisión de los estándares internacionales y la normativa nacional en este ámbito, a continuación se realizará una breve reseña del derecho a la vivienda adecuada.²

El derecho internacional considera la vivienda como parte integrante del derecho a un nivel de vida adecuado.³ En efecto, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) señala que “los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia”.⁴ Posteriormente, la Relatoría Especial para el Derecho a una Vivienda Adecuada ha realizado un importante trabajo para especificar este derecho, indicando que no se reduce a un objeto material, sino al “derecho de todo hombre, mujer, joven y niño a tener un hogar y una comunidad seguros en que puedan vivir en paz y dignidad”.⁵ Además, en virtud de la interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos, el derecho a la vivienda adecuada se concibe como una puerta de entrada al goce de otras garantías y a la satisfacción de diversas necesidades de las personas (Rolnik, 2012).

En este sentido, más allá de un tipo particular de refugio, la vivienda tiene connotaciones funcionales, sociales, económicas y culturales que contienen y simbolizan innumerables aspectos del diario vivir. La vivienda es, simultáneamente, el espacio que contiene la singularidad y la privacidad de quienes la habitan, y el punto de referencia desde el cual se integran a la sociedad o comunidad.

Al respecto, la Observación N° 4 del Comité DESC, que determina el sentido y alcance de este derecho señala que una vivienda adecuada se compone al menos de los siguiente siete atributos: i) seguridad de la tenencia, ii) disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura, iii) gastos soportables, iv) habitabilidad, v) accesibilidad / asequibilidad, vi) ubicación y vii) adecuación cultural.

Sin perjuicio de la progresiva especificación del derecho a la vivienda adecuada, serán estos atributos básicos los utilizados para la verificación del cumplimiento de este derecho en asentamientos precarios que se presenta a continuación.

2 Para mayor información, consultar el capítulo sobre el derecho a la vivienda adecuada en el Informe Anual 2012.

3 La primera mención sobre el derecho a la vivienda adecuada y su relación con el derecho a un nivel adecuado aparece en la Declaración

4 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 11, N° 1.

5 Comisión de Derechos Humanos. Informe del Relator Especial sobre la vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel adecuado, Sr. Miloon Kothari. Presentado el 25 de enero de 2001. E/CN. 4/51, párr. 8.

El cumplimiento del Derecho a la Vivienda en asentamientos precarios

El estudio desarrollado por el INDH se focalizó en cuatro formas de asentamientos precarios:⁶ campamentos, conventillos o cités, conjuntos de vivienda social y aldeas de emergencia.

En ese marco, el concepto “asentamiento precario” se refiere a un conjunto de viviendas caracterizadas por: i) ser “baratas” o de bajo estándar; muchas veces en deterioro y, en general, ubicadas en forma inapropiada⁷ (a las afueras de la ciudad o en lugares riesgosos); y ii) donde existe homogeneidad social entre sus habitantes, dada la preeminencia de hogares en situación de pobreza. De esta forma, los asentamientos precarios presentan carencias que dificultan la satisfacción de las necesidades básicas de las personas y el ejercicio de sus derechos, es decir, hábitats que no poseen las condiciones mínimas para el desarrollo humano.

A partir de lo anterior, y a modo de concretar las tipologías de asentamientos precarios, se desarrollaron las siguientes definiciones operacionales:⁸

- Campamentos: corresponden a asentamientos informales, establecidos usualmente mediante la ocupación de suelo fiscal o privado, que no cuentan con más infraestructura o equipamiento que aquel que quienes allí residen se han provisto. Por ejemplo, se encuentran “colgados” a la electricidad, tienen pozos negros para la eliminación de excretas, no poseen retiro de basura, etc. Por lo general están habitados por grupos sociales vulnerables por su situación económica y/o discriminados por otros prejuicios.
- Conventillos o cités: corresponden a viviendas mínimas —en tamaño y calidad— agrupadas en un pasaje compartido, y en general construidas por la beneficencia pública de fines del siglo 19 y principios del siglo 20. Se caracterizan por tener un mal estado de conservación y una deficiente calidad de servicios higiénicos. En la actualidad son habitadas por familias, en su mayoría migrantes, que habitan normalmente hacinadas, las que experimentan condiciones de arrendamiento usualmente arbitrarias y/o insuficientemente reguladas.
- Conjuntos de vivienda social: corresponden a conjuntos de viviendas económicas de carácter definitivo (soluciones habitacionales), semejan-

6 Se ha preferido usar este concepto en vez de “gueto” por el reforzamiento de la estigmatización que este último produce.

7 Salvo en las viviendas con buena ubicación pero que tienen otras limitaciones como la insalubridad, el hacinamiento u otras dificultades asociadas a situaciones como conventillos, cité e incluso el habitar en la calle.

8 Como base para estas definiciones operacionales se han utilizado las conceptualizaciones del Observatorio Habitacional del Minvu.

tes en diseño y estándar, destinadas a resolver los problemas de marginalidad habitacional y que se construyen con financiamiento, subsidio o aporte estatal directo. Su valor de tasación no supera las 400 UF, están exentas del pago de impuestos territoriales y contribuciones, no superan los 60 m² (según lo estipulado en el D.F.L. N° 2/1959) y en general se localizan en áreas periféricas.

- Aldeas de emergencia: corresponden a asentamientos transitorios compuestos por viviendas de emergencia o “mediaguas”, que se emplazan en terrenos provisorios y se abastecen por servicios básicos comunes (baños, cocinas, lavadero, etc.). Estos asentamientos usualmente se construyen después de un desastre natural, accidentes o incendios.

En términos metodológicos, el estudio fue de carácter cualitativo, sobre un total de 17 casos, cuya selección fue intencionada y estuvo guiada por cuatro criterios: i) su localización, de manera de obtener antecedentes de distintos lugares del país; ii) el cumplimiento de las características de los asentamientos precarios; iii) la inclusión de casos que representaran la diversidad de asentamientos al interior de la tipología, cuando corresponda; y iv) la existencia de redes que permitieran el acceso y el desarrollo del estudio. De esta manera, los resultados obtenidos corresponden a los casos estudiados y no pueden ser extrapolados al conjunto de asentamientos precarios del país, aun cuando pudiera estimarse que en algunas situaciones las realidades descritas también podrían afectar a asentamientos de similares características.

Los 17 casos estudiados se distribuyeron en función de la importancia cuantitativa⁹ de cada tipología de asentamiento precario en nuestro país, quedando de la siguiente forma:

Tipología	Población aproximada que reside en las tipologías de asentamientos (*)	Cantidad de casos estudiados	Cantidad de entrevistas realizadas
Conjuntos de vivienda social	3.700.000	9	24
Campamentos	120.000	3	9
Conventillos o cités	80.000	1	2
Aldeas de emergencia	3.000	2	6

(*) Estimación realizada por SUR Consultores a partir de cifras presentadas en Larrañaga (2010), Minvu (2011), Minvu (2010), Cámara de Diputados (2009), Rabi y Aguirre (2001) y Observatorio Habitacional Minvu (s/f).

9 Por ejemplo, las políticas de vivienda desarrolladas durante los últimos 35 años mediante subsidios habitacionales ha facilitado el acceso a viviendas económicas en propiedad a no menos de 800.000 familias (casi el 20% de la población); en contraposición, la tipología de “campamentos” afecta al 1% del universo residencial.

Para la tipología “conjuntos de vivienda social” se estudiaron los siguientes lugares: Población Lo Valledor Norte, comuna de Pedro Aguirre Cerda; Población Santos Torneros, comuna de Valparaíso; Población El Castillo, comuna de La Pintana; Villa Los Jardines, comuna de Quilicura; Villa Francisco Coloane, comuna de Puente Alto; Villa Futuro, comuna de Chiguayante; Villa California, comuna de Cerro Navia; Villa Bicentenario, Comuna de Isla de Maipo; y Edificio Plaza Cummings, comuna de Santiago.

En el caso de la tipología “campamentos” se seleccionaron microcampamentos en los barrios Chorrillos y Santa Ana, comuna de Talca; toma de terreno por Comité de Allegados “Don Bosco”, comuna de La Florida; y los campamentos “Halcones de Chicureo” y “Nueva Esperanza”, comuna de Viña del Mar.

Para la tipología “conventillos o cités” se estudió la situación de un cité con población inmigrante en la comuna de Recoleta.

Mientras que para la tipología “aldeas de emergencia” se abordó la aldea posterremoto en cerro Centinela, comuna de Constitución; y las aldeas por incendio en Rodelillo y cerro Los Placeres, comuna de Valparaíso.

En cada caso se realizaron entrevistas en profundidad con habitantes clave,¹⁰ contando con un total de 46 testimonios, se aplicó una pauta para observar el estado de cada atributo del derecho a la vivienda en el respectivo asentamiento, y se recabaron antecedentes para describir sus características geográficas, espaciales, morfológicas y sociodemográficas.

A continuación se describen los principales hallazgos de la investigación, de acuerdo con cada tipología estudiada, los que serán apoyados –cuando sea pertinente– por algunos de los testimonios recabados en el marco del estudio.

Conjuntos de vivienda social

El estudio da cuenta de una alta heterogeneidad entre los conjuntos de vivienda social, debida principalmente a que ellos reflejan las diversas etapas de las políticas habitacionales desarrolladas por el Estado. En esta tipología, las villas de blocks de los años 90 construidas en la periferia de las grandes ciudades son, de acuerdo con los resultados del estudio, las que concentran las mayores brechas con los estándares del derecho a la vivienda adecuada.

Las políticas públicas de vivienda social han priorizado ante todo el acceso a la vivienda en propiedad individual, por lo que la tenencia (título de dominio) está jurídicamente asegurada. Sin embargo, las entrevistas desarrolladas en este tipo de asentamiento permiten identificar algunas si-

10 El estudio consideró, en una etapa previa al desarrollo del terreno, la detección de informantes clave –residentes o dirigentes sociales– que tuvieran una visión integral de la situación del asentamiento a estudiar.

tuaciones que amenazan la permanencia de sus derechos de propietarios, en especial en los conjuntos de vivienda social construidos en los años 90.

La primera de ellas se observa en el caso de familias de bajos recursos que accedieron a la vivienda por medio de programas sociales con componentes de endeudamiento en el sistema financiero y que hoy corren el riesgo de caer en morosidad y perder la tenencia de sus viviendas. Tal es el caso de la Villa Los Jardines de Quilicura, construida bajo el Programa Especial de los Trabajadores (PET), donde una parte importante de sus habitantes son deudores hipotecarios. La carga financiera que supone el pago de la hipoteca, y las repactaciones asociadas, queda de manifiesto en el siguiente testimonio: “Me dijeron que tenía que pagar 149 cuotas de 35.000 pesos. Eran un montón de años y para mi situación económica era difícil, pero al menos rasguñando se podía pagar. Después repacté para que no me rematen, porque entre perder la casa y que te pongan la soga al cuello sin apretarte tanto, uno lo hace. Entonces, me dijeron que después de que yo termine de pagar estas 149 cuotas vienen 169 más por el mismo valor. Ahí yo me caí de espalda. Son como 30 años más en realidad”.¹¹

La segunda se presenta en el marco de iniciativas de reparación o reemplazo de viviendas sociales, como el programa “Segunda Oportunidad” o el de reconstrucción posterremoto. En estos casos, las entrevistas muestran que los/as habitantes perciben que la compensación ofrecida por el Estado no les permite adquirir una nueva vivienda en el entorno de sus barrios, obligándoles a desplazarse hacia nuevas áreas de la periferia más alejadas que su ubicación presente. Esta situación se evidencia en la Villa Futuro de Chiguayante, donde parte de sus residentes se muestran disconformes con el subsidio entregado para su reubicación: “Están muy caras las casas, y con las 700 UF, que son aproximadamente quince millones, no alcanzan a comprar una casa. A menos de ir mucho más lejos”.¹²

Respecto de la habitabilidad, se identifican varias situaciones que evidencian déficits en este atributo. La primera es una plaga de termitas que afecta a las poblaciones del sur de Santiago, las que han deteriorado las bases y estructuras de sus viviendas; la segunda tiene relación con la instalación de conjuntos de viviendas sociales en terrenos no saneados, como basurales, lo que deriva en la exposición de sus habitantes a las emanaciones de gases y la inestabilidad del suelo bajo los asentamientos. Ejemplo de esto es lo que ocurre en El Castillo, comuna de La Pintana: “Acá nosotros nos llovemos, nos entra el agua. También están las termitas, la filtración en el baño, porque toda esta cuestión está muy mal hecha. Usted pega un clavo y sale para el otro lado. Nosotros caminamos y se hacen hoyos en las tablas”.¹³

11 Hombre, Villa Los Jardines.

12 Mujer, Villa Futuro.

13 Mujer, Población El Castillo.

A lo anterior se suma el hacinamiento derivado del tamaño de las viviendas sociales, sobre todo en aquellas cuya superficie es inferior a 40 m². Al respecto, un habitante relata: “Son viviendas muy básicas, son soluciones habitacionales muy precarias, no tienen una proyección para familias que van a crecer”.¹⁴ Sobre este mismo aspecto, otro entrevistado afirma que ampliaciones irregulares y tomas de espacios comunes se han ido generando por las necesidades producidas por el hacinamiento: “Todas las familias llegaron con 3 o 4 personas en un departamento [...] pero después el hijo se juntó con la vecina del frente, tuvieron familia y la mamá lo puso en una pieza... y así empezó... en el fondo se empezó a crear un hacinamiento, se empezó a esconder los campamentos, porque al final tenemos campamento dentro de los mismos departamentos”.¹⁵

En materia de gastos soportables, las mayores dificultades apuntan al costo de los servicios considerando, entre otros, el del transporte público. En muchos casos, las personas entrevistadas indican que los ingresos familiares no alcanzan para cubrir los gastos básicos de subsistencia, lo que se evidencia en el siguiente testimonio: “O le das educación, comida y otras necesidades básicas a tu familia, o pagas la casa. Entonces, es como estar entre la espada y la pared”.¹⁶

La política de vivienda social, más allá de los avances que se han observado en las últimas décadas, en muchos casos ha agudizado la segregación socioespacial, desplazando y concentrando a la población vulnerable en los márgenes de la ciudad, en sectores con baja oferta de oportunidades laborales, servicios públicos y transporte. Al respecto, los resultados del estudio muestran que la ubicación es un aspecto particularmente sensible en los casos analizados, pues genera a los habitantes costos de tiempo y recursos, y deteriora la calidad de vida y las relaciones familiares. Lo señalado en el siguiente testimonio es elocuente: “Acá hay una pura entrada y una pura salida. Mi papá vive a siete kilómetros de acá y cuando uno toma la micro para ir a visitarlo, cuando hay taco, me demoro una hora u hora y media, lo mismo que te demoras en ir a Viña del Mar, que es otra ciudad. Estar parado [en la micro] una o dos horas para volver a tu casa o para ir a tu trabajo es muy estresante. Ese es uno de los grandes problemas que tiene Quilicura, la conectividad vial es pésima. Eso empeora la calidad de vida”.¹⁷

14 Hombre, Villa Bicentenario.

15 Hombre, Villa Francisco Coloane.

16 Mujer, Villa Los Jardines.

17 Mujer, Villa Los Jardines.

Campamentos

Los casos estudiados dan cuenta de una alta heterogeneidad dentro de la tipología de los campamentos. Sin embargo, todos corresponden a asentamientos informales generados como estrategias habitacionales de las familias ante la falta de soluciones adecuadas a sus necesidades por parte de las políticas de vivienda social. Se trata de hogares de bajos ingresos y en su mayoría de jefatura femenina, que habitan viviendas precarias, de materiales diversos y autoconstruidas (Minvu, 2011).

Los microcampamentos de Talca surgieron ante la destrucción del centro histórico de la ciudad producto del terremoto del 27 de febrero de 2010 y la negativa de las familias allegadas o arrendatarias a trasladarse a las zonas periféricas en que se ubican los proyectos de reconstrucción. De forma similar, el caso de la toma de terrenos en La Florida nació como una medida de presión de un comité de allegados para asegurar que se ejecute un proyecto habitacional en la ubicación previamente comprometida, con los beneficios asociados a la ubicación pericentral de esta comuna.

Por otro lado, los campamentos emplazados en el sector alto de Viña del Mar son grandes conjuntos de viviendas precarias, formados por el crecimiento demográfico de décadas anteriores en la ciudad y que hoy acogen a más de mil familias que no han podido acceder a la vivienda formal. A diferencia de los casos anteriores, se caracterizan por su lejanía de los centros urbanos, falta de infraestructura y servicios de transporte adecuados.

De acuerdo con los resultados del estudio, los atributos de la vivienda adecuada más deficitarios en este tipo de asentamientos son la seguridad de la tenencia, el acceso a servicios y las condiciones de habitabilidad.

Los campamentos se caracterizan por la ocupación informal de los terrenos en que se ubican, producto de la necesidad de sus habitantes de contar con un lugar para vivir. La inseguridad de la tenencia del sitio ocupado es un aspecto central que coloca en un segundo rango el cumplimiento de los otros atributos del derecho a la vivienda. En estos casos, la inseguridad se relaciona con la posibilidad de ser desalojados del terreno tomado, en la medida que este último es de propiedad privada, municipal o fiscal. Con la ocupación de un terreno, las familias inician un largo camino (que según los entrevistados puede durar seis meses) para lograr el reconocimiento de su situación de pobreza y de vulnerabilidad por parte de las autoridades públicas, y así ser incorporadas en los programas habitacionales de campamentos que desarrolla el Minvu.

La falta de seguridad de tenencia se relaciona con la precariedad de las viviendas, dado que la incertidumbre de la permanencia en el lugar limita las posibilidades de invertir en mejorarlas, traduciéndose en importantes deficiencias en acceso a servicios y habitabilidad. Si bien existen casos en que, por el tipo y localización del terreno o de la propiedad ocupada, las fa-

milias cuentan con servicios básicos e infraestructura adecuada, se puede afirmar que en sus inicios, y a veces por largo tiempo, los residentes en esta categoría de asentamiento suelen carecer de acceso permanente a servicios de agua potable y alcantarillado.

Por otra parte, se identifican situaciones de riesgo ambiental, como el caso de un campamento en Viña del Mar ubicado en las inmediaciones de un antiguo basural: “Era un basural de toda clase de basura, para que usted se imagine, era un basural también de escombros, de animales muertos, y hubieron muchas violaciones y muertes aquí”.¹⁸

Por último, aun cuando la ubicación no es un atributo deficitario en la actualidad –dado que en muchos casos una de las principales motivaciones de las familias que viven en campamentos es asegurar una adecuada ubicación en la ciudad–, es importante señalar que entre los relatos recogidos se manifiesta la aspiración de obtener una solución habitacional en el mismo terreno que se habita, en vez de ser erradicados y desplazados a viviendas sociales ubicadas en sectores alejados: “...para mí significa eso, una condena. Mucha gente está triste, deprimida, tengo una vecina que cuando piensa que tiene que irse llora, porque dice ‘no me imagino mi vida viviendo en un lugar tan inhóspito, donde no hay nada todavía’”.¹⁹

Conventillos o cités

El caso estudiado representa la realidad de un cité donde muchos y distintos grupos de migrantes latinoamericanos viven en precarias condiciones y sufren la vulneración de casi todos los atributos del derecho a la vivienda adecuada. En este sentido, el único atributo que se destaca por su cumplimiento es la ubicación, en la medida que la residencia en el centro de la ciudad les permite el acceso a servicios y oportunidades laborales.

Sobre la seguridad jurídica de la tenencia, se observa que para los/as habitantes del cité no la hay, en tanto alquilan espacios o cuartos en inmuebles mediante acuerdos de palabra y sin contratos de arrendamiento. Además, los testimonios recabados señalan que la discriminación es una de las principales dificultades que tienen las personas migrantes al momento de conseguir un lugar para vivir, pues a pesar de contar con los recursos para arrendar una vivienda en muchas ocasiones se les rechaza, por los correedores de propiedades o los dueños, en razón de su país de origen.

En materia de habitabilidad se constató un problema derivado de la falta de espacio y el hacinamiento al interior de las viviendas. En efecto, las condiciones observadas en terreno son deplorables: las habitaciones carecen de iluminación natural y de ventilación, presentando problemas

18 Mujer, campamento Viña del Mar.

19 Mujer, Toma “Don Bosco”.

frecuentes de humedad; la obsolescencia del material de construcción de las viviendas genera riesgos para sus habitantes, y existe un número reducido de baños comunes (tres baños para 17 familias), lo que abre focos de insalubridad. Al respecto, una entrevistada señala: “[Vivo] en una pieza grande que la han dividido. Así nos las ingeniamos nosotros cuando venimos. Yo a veces me siento mal porque mi hijita me dice ¿cuándo tendré mi pieza?, ¿cuándo me comprarás una cama? Porque lamentablemente ella duerme en colchón no más. Yo le dije algún día hijita, vamos a encontrar una casita, y ahí vas a tener tu piecita como sea, no te va a faltar nada”.²⁰

Respecto de los gastos soportables, las personas entrevistadas refieren que los precios de los arriendos son altos y representan parte importante de sus ingresos. A esto se suma el pago de los servicios, los que en ocasiones no logran cubrir y se ven expuestos/as a cortes de suministro. Por último, en materia de adecuación cultural, las personas entrevistadas indican que la comunidad migrante manifiesta su cultura al encontrarse, comer y divertirse. Señalan que a la gente le gusta compartir, pero que en los cités no se dan las condiciones, por los reducidos espacios, para recibir o realizar celebraciones.

Aldeas de emergencia

En el caso de las “aldeas de emergencia”, los problemas se radican en el acceso a servicios, las condiciones de habitabilidad, el acceso preferente a grupos vulnerados y la ubicación adecuada.

Sin perjuicio de lo anterior, el estudio muestra que los habitantes presentan además temores asociados a la seguridad de la tenencia, los que no se relacionan con el hecho de residir en un hábitat provisorio, sino con el logro posterior de una vivienda definitiva.

En cuanto al acceso y disponibilidad de servicios, materiales e infraestructuras, el estudio revela que posterior a los desastres, los/as habitantes de estos asentamientos deben pasar por un largo proceso para lograr condiciones mínimas de acceso a servicios: la disponibilidad de un terreno, la instalación de las mediaguas, el acceso al agua potable, a la electricidad, y la conectividad con el tejido urbano. Ante la lentitud y confusión de los servicios estatales y privados en la situación de emergencia, contrasta la capacidad de organización de los/as habitantes de las aldeas, que toman iniciativas para exigir tales servicios y/o desarrollar alternativas propias. Así lo señala una entrevistada: “el primer año a nosotros se nos volaban los techos, nos goteábamos todo, el agua entraba por todas partes y aquí no vino ningún equipo de emergencia de la municipalidad, de ningún lado, porque no tenían acceso. Ahí estaban los vecinos, el comité de emergencia.

20 Mujer, cité.

Los hombres estaban arriba de los techos, oscuros en la noche, y las mujeres trayendo palos gruesos o algo pesado para que no se volaran más. Yo digo que nosotros hemos sido una aldea que lo ha pasado mal, pero a la vez lo hemos pasado bien. Hemos sabido sacar provecho de lo malo, porque no nos hemos quedado ahí”.²¹

Respecto de las condiciones de habitabilidad, la respuesta a emergencias a través de mediaguas de 36 m², además de proveer espacios insuficientes para sus habitantes, conlleva riesgos por la calidad del material, el que se deteriora a los pocos meses desprotegiendo a las personas frente a las inclemencias del tiempo. Frente a este problema, contrarrestan las iniciativas de las aldeas estudiadas que han buscado soluciones para ampliar las viviendas y mejorar el aislamiento térmico mediante forros en sus paredes. Por otro lado, para solucionar las condiciones de vida en las aldeas, el Estado ofreció “bonos de arriendo”, lo que resulta difícil de implementar en un área damnificada, donde la presión sobre el mercado tiende a subir los precios de alquiler, llevando a situaciones de hacinamiento y albergamiento. Al respecto, una entrevistada señala: “Nos daban 200 mil pesos al tiro, como para pagar mes de garantía y mes de arriendo. Una casa que antes del incendio costaba 80 mil pesos, ahora costaba 120 mil pesos [...] y todas las familias son numerosas, hay que tener una casa con dos habitaciones y eso ya cuesta más de 150 lucas [...] todos querían arrendar y la gente se aprovechó, yo vivía en una casa con una sola habitación en un segundo piso y eso me costaba 80 mil pesos [...] y era tan precario y estaba en tan malas condiciones que yo me tuve que ir, no podíamos estar ahí con mi familia”.²²

Por su parte, la vida en una aldea representa un gran esfuerzo de voluntad y empeño entre las personas que no se conocían de antemano. Este esfuerzo exige también elevados gastos, especialmente para la electricidad, que por su instalación provisoria puede resultar de mala calidad, con variaciones en el voltaje que pueden dañar los aparatos domésticos salvados del desastre, y pago de facturas elevadas. Es en estos términos que las personas entrevistadas refieren problemas asociados al atributo de gastos soportables.

En cuanto a la ubicación adecuada, el estudio da cuenta que los instrumentos de planeamiento socioespacial no contemplan áreas de reserva para posibles emergencias, por lo que las aldeas de emergencia suelen ubicarse en espacios periféricos o residuales. Una entrevistada refiere que la lejanía del asentamiento asignado impedía incluso la llegada de servicios básicos de saneamiento: “antes ni siquiera podía subir el camión del agua y tenían que tirar mangueras por la carretera”.²³

21 Mujer, Aldea Cerro Centinela.

22 Mujer, Rodelillo.

23 Mujer, Aldea Cerro Centinela.

Por último, en materia de adecuación cultural, el carácter de asentamiento provisorio y de emergencia dificulta generar espacios que consideren la adecuación cultural de sus habitantes. Sin embargo, la lucha por la sobrevivencia en condiciones adversas durante tres a cuatro años, sí puede marcar un nuevo tejido de vínculos solidarios, como lo evidencia el caso analizado de una aldea en Constitución.

Hallazgos transversales y situaciones prioritarias

Además del análisis de cada tipología de asentamiento precario, a lo largo del estudio fue posible detectar algunos hallazgos transversales y situaciones que se revelan como prioritarias en materia del derecho a la vivienda adecuada.

Un primer aspecto a destacar es que, si bien hay situaciones de mayor precariedad en algunos asentamientos, en todos los casos analizados se observa algún grado de vulnerabilidad derivado del incumplimiento de uno o más atributos del derecho a una vivienda adecuada. A esto se suma la constatación de que la vulneración del derecho a la vivienda adecuada afectaría con mayor fuerza a algunos segmentos de la población, entre los que se encuentran i) las mujeres, principalmente aquellas que habitan en campamentos, así como a las jefas de hogares monoparentales en poblaciones y villas; ii) las personas adultas mayores y con discapacidad, pues las viviendas sociales no tienen estándares adecuados que faciliten su desplazamiento al interior de las casas en su entorno; iii) los jóvenes, quienes no necesariamente tienen la capacidad de pago o el interés de acceder a una vivienda en propiedad, única modalidad de la política habitacional chilena;²⁴ y iv) los colectivos no familiares,²⁵ debido a que la persona postulante a un subsidio habitacional (titular) solo puede acreditar a familiares directos como parte del núcleo beneficiario.²⁶

Otro elemento que se destaca en las entrevistas es la falta de información y situación de desventaja frente a las autoridades reclamada por los y las habitantes de asentamientos precarios, situación que se agudizaría en momentos de erradicación de campamentos, realización de reparaciones posterremoto o demoliciones. En estos casos, la exigencia tiene relación con obtener información oportuna y establecer instancias

24 Para mayor información, consultar el Decreto 1/2011 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, que describe el actual Sistema Integrado de Subsidio Habitacional.

25 Como podría ser el caso de dos tías adultas mayores o los casos de familiares con lazos más lejanos.

26 Según el Decreto 1/2011 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, la Declaración de Núcleo podrá incluir solamente a: i) su cónyuge o conviviente; ii) hijos/as de hasta 18 años del postulante o su cónyuge; iii) hijos/as mayores de 18 y hasta 24 años, del postulante o su cónyuge, que vivan juntos y a sus expensas; iv) padres del postulante o de su cónyuge, reconocidos como carga familiar, que vivan juntos y a sus expensas.

de participación en la toma de decisiones que, cuando corresponda, pudieran ser vinculantes.

Lo anterior está estrechamente relacionado con las situaciones de *mobbing*²⁷ que declara vivir una parte importante de las personas entrevistadas, sobre todo en la Villa Francisco Coloane de Puente Alto²⁸ y la Villa Futuro de Chiguayante,²⁹ lo que se acompaña de una percepción de riesgo a ser desalojados/as forzosamente. Al respecto, una entrevistada señala: “Hay asistentes sociales del SERVIU que nos amenazan diciendo que tenemos que irnos. Hicieron reuniones por block y nos amenazaban de esa forma, que si nosotros no nos íbamos, nos cortaban la luz y el agua y nos echaban a los pacos. Como los echamos de acá, de Villa Futuro, empezaron a llamar por teléfono”.³⁰

Esta situación constituye un tema a ser monitoreado por el INDH, sobre todo porque la expansión de las ciudades y el crecimiento del mercado inmobiliario podrían generar presión para que poblaciones que hoy gozan de una buena conectividad se vean expulsadas hacia los límites de la ciudad y empeoren su calidad de vida.

Recomendaciones particulares

Derecho a la vivienda adecuada

El INDH reitera a los poderes del Estado la necesidad de reconocer el derecho a una vivienda adecuada de acuerdo con los estándares internacionales en derechos humanos. Reitera además la recomendación en orden a que el Poder Ejecutivo adecue las bases de su política habitacional, de modo que garantice a todas las personas el acceso a una vivienda adecuada, incluyendo los atributos de seguridad de la tenencia, gastos soportables, habitabilidad, accesibilidad, ubicación, adecuación cultural y disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura. En atención a la reciente promulgación de la Política Nacional de Desarrollo Urbano, se recomienda al Poder Ejecutivo que las modificaciones normativas e institucionales derivadas de su implementación, aseguren a la población que vive actualmente en asentamientos precarios la mejora de su situación habitacional, de acuerdo con estándares internacionales.

27 Concepto utilizado para denotar las distintas formas de presión desarrolladas por inmobiliarias o por el Estado, a efectos de que quienes residen en la zona abandonen sus viviendas.

28 Producto de la demolición de sus blocks para la implementación del Programa Segunda Oportunidad en la zona.

29 Conjunto habitacional que sufrió daños producto del terremoto de 2010 y cuya localización es apetecida por empresas privadas para el desarrollo de proyectos inmobiliarios de mayor valor.

30 Mujer, Villa Futuro.

Referencias bibliográficas

- ATISBA (noviembre de 2010). *Reporte Estudio Guetos en Chile*. Recuperado el 18 de octubre de 2012, de Atisba: http://atisba.cl/wp-content/uploads/2011/06/Reporte_Guetos_en_Chile2010.pdf
- Cámara de Diputados. (2009). *Informe de la Comisión Especial relativa a las Denominadas Deudas históricas*. Obtenido de <http://www.camara.cl/pdf.aspx?prmid=1744&prmtipo=SOBRETABLA>
- Comisión Asesora Presidencial para la Política Nacional de Desarrollo Urbano. (6 de mayo de 2013). *Política Nacional de Desarrollo Urbano*. Obtenido de Minvu: <http://politicaurbana.minvu.cl/wp-content/uploads/2012/11/Pol%C3%ADticaNacional-de-Desarrollo-Urbano.pdf>
- Gobierno de Chile (25 de septiembre de 2013). *Política Nacional de Desarrollo Urbano. Ciudades Sustentables y Calidad de Vida*. Obtenido de Minvu: <http://politicaurbana.minvu.cl/wp-content/uploads/2012/11/Pol%C3%ADtica-Nacional-deDesarrollo-Urbano-Definitiva.pdf>
- INDH [Instituto Nacional de Derechos Humanos]. (2012). *Informe Anual 2012. Situación de los Derechos Humanos en Chile*. Santiago.
- INDH [Instituto Nacional de Derechos Humanos]. (en prensa). *Segunda Encuesta Nacional de Derechos Humanos*. Santiago.
- Larrañaga, O. (2010). *Las nuevas políticas de protección social en perspectiva histórica. Área de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad*. Documento de trabajo. Obtenido de PNUD: http://www.pnud.cl/areas/ReduccionPobreza/2012/2010_4.pdf
- Minvu [Ministerio de Vivienda y Urbanismo]. (2010). *Encuesta Panel de Vivienda*. Obtenido de http://www.observatoriohabitacional.cl/opensite_20080317172111.aspx
- Minvu [Ministerio de Vivienda y Urbanismo]. *Catastro 2011: Mapa Social de Campamentos*. Obtenido de http://www.minvu.cl/aopensite_20110523144022.aspx
- Minvu [Ministerio de Vivienda y Urbanismo]. (2012). *Plan Integral de Rehabilitación Urbana Bajos de Mena 2012-2014*. Recuperado el 17 de octubre de 2012, de http://issuu.com/gobiernodechile/docs/plan_reconversi_n_urbana_bajos_de_mena
- Observatorio Habitacional. (s/f). *Subsidios otorgados y pagados periodo 1973-1989*. Obtenido de Minvu: http://www.observatoriohabitacional.cl/opensite_20080122171314.aspx
- Rabi, S. y Aguirre, B. (2001). Trayectoria institucional de la Corvi. En A. Raposo, *Espacio urbano e ideología. El paradigma de la Corporación de la Vivienda en la arquitectura habitacional chilena 1953-1976*. Santiago: Universidad Central.
- Rolnik, R. (3 de mayo de 2012). *Entrevista de Patricio López a Raquel Rolnik*. Obtenido de Radio Universidad de Chile: <http://radio.uchile.cl/wp-content/uploads/2012/05/Sem%C3%A1foroWeb-03-05-012.mp3>

Referencias documentarias

Documentación internacional sobre el derecho a una vivienda adecuada

Normas internacionales que rigen el derecho a una vivienda adecuada

La situación jurídica del derecho a una vivienda adecuada está determinada principalmente por las siguientes disposiciones internacionales de derechos humanos pertinentes¹:

Declaración Universal de Derechos Humanos (1948)

Artículo 25.1: “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad”.

Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951)

Artículo 21: “En materia de vivienda y en la medida en que esté regida por leyes y reglamentos o sujeta a la fiscalización de las autoridades oficiales, los Estados Contratantes concederán a los refugiados que se encuentren legalmente en sus territorios el trato más favorable posible y en ningún caso menos favorable que el concedido generalmente en las mismas circunstancias a los extranjeros”.

¹ Recuperado de <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Housing/Pages/InternationalStandards.aspx>

Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1965)

Artículo 5 (e) (iii): “En conformidad con las obligaciones fundamentales estipuladas en el artículo 2 de la presente Convención, los Estados Partes se comprometen a prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico, particularmente en el goce de los derechos siguientes: ... (e) ... (iii) El derecho a la vivienda”;

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966)

Artículo 11.1: “Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento”.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966)

Artículo 17: “1: Nadie será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra y reputación. 2. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques”.

Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979)

Artículo 14.2 (h): “Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en las zonas rurales a fin de asegurar en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, su participación en el desarrollo rural y en sus beneficios, y en particular le asegurarán el derecho a: (...) (h) Gozar de condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de la vivienda, los servicios sanitarios, la electricidad y el abastecimiento de agua, el transporte y las comunicaciones”.

Convención sobre los Derechos del Niño (1989)

Artículo 16.1: “Ningún niño será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia ni de ataques ilegales a su honra y a su reputación”.

Artículo 27.3: “Los Estados Partes, de acuerdo con las condiciones nacionales y con arreglo a sus medios, adoptarán medidas apropiadas para ayudar a los padres y a otras personas responsables por el niño a dar efectividad a este derecho y, en caso necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda”.

Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (1990)

Artículo 43.1: “Los trabajadores migratorios gozarán de igualdad de trato respecto de los nacionales del Estado de empleo en relación con: (...) (d) El acceso a la vivienda, con inclusión de los planes sociales de vivienda, y la protección contra la explotación en materia de alquileres”;

Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2008)

Artículo 2: “Por ‘ajustes razonables’ se entenderán las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular, para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales”;

Artículo 5.3: “A fin de promover la igualdad y eliminar la discriminación, los Estados Partes adoptarán todas las medidas pertinentes para asegurar la realización de ajustes razonables”.

Artículo 9.1 (a): “A fin de que las personas con discapacidad puedan vivir en forma independiente y participar plenamente en todos los aspectos de la vida, los Estados Partes adoptarán medidas pertinentes para asegurar el acceso de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, al entorno físico, (...). Estas medidas, que incluirán la identificación y eliminación de obstáculos y barreras de acceso, se aplicarán, entre otras cosas, a: a) Los edificios, las vías públicas, el transporte y otras instalaciones exteriores e interiores como escuelas, viviendas, instalaciones médicas y lugares de trabajo”;

Artículo 19 (a): “Los Estados Partes en la presente Convención reconocen el derecho en igualdad de condiciones de todas las personas con discapacidad a vivir en la comunidad, con opciones iguales a las de las demás, y adoptarán medidas efectivas y pertinentes para facilitar el pleno goce de este derecho por las personas con discapacidad y su plena inclusión y participación en la comunidad, asegurando en especial que: a) Las personas con discapacidad tengan la oportunidad de

elegir su lugar de residencia y dónde y con quién vivir, en igualdad de condiciones con las demás, y no se vean obligadas a vivir con arreglo a un sistema de vida específico”;

Artículo 22.1: “Ninguna persona con discapacidad, independientemente de cuál sea su lugar de residencia o su modalidad de convivencia, será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, familia, hogar, correspondencia o cualquier otro tipo de comunicación, o de agresiones ilícitas contra su honor y su reputación. Las personas con discapacidad tendrán derecho a ser protegidas por la ley frente a dichas injerencias o agresiones”.

Artículo 28.1: “Los Estados Partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a un nivel de vida adecuado para ellas y sus familias, lo cual incluye alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a la mejora continua de sus condiciones de vida, y adoptarán las medidas pertinentes para salvaguardar y promover el ejercicio de este derecho sin discriminación por motivos de discapacidad”.

Artículo 28.2 (d): “Los Estados Partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a la protección social y a gozar de ese derecho sin discriminación por motivos de discapacidad, y adoptarán las medidas pertinentes para proteger y promover el ejercicio de ese derecho, entre ellas: (...) d) Asegurar el acceso de las personas con discapacidad a programas de vivienda pública”;

Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007)

Artículo 10: “Los pueblos indígenas no serán desplazados por la fuerza de sus tierras o territorios. No se procederá a ningún traslado sin el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas interesados, ni sin un acuerdo previo sobre una indemnización justa y equitativa y, siempre que sea posible, la opción del regreso”.

Artículo 21.1: “Los pueblos indígenas tienen derecho, sin discriminación, al mejoramiento de sus condiciones económicas y sociales, entre otras esferas, en la educación, el empleo, la capacitación y el readiestramiento profesionales, la vivienda, el saneamiento, la salud y la seguridad social”.

Artículo 23: “Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar y a elaborar prioridades y estrategias para el ejercicio de su derecho al desarrollo. En particular, los pueblos indígenas tienen derecho a participar activamente en la elaboración y determinación de los programas de salud, vivienda y demás programas económicos y sociales que les conciernan y, en lo posible, a administrar esos programas mediante sus propias instituciones”.

Artículo 26: “1. Los pueblos indígenas tienen derecho a las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado o utilizado o adquirido. 2. Los pueblos indígenas tienen derecho a poseer, utilizar, desarrollar y controlar las tierras, territorios y recursos que poseen en razón de la propiedad tradicional u otro tipo tradicional de ocupación o utilización, así como aquellos que hayan adquirido de otra forma. 3. Los Estados asegurarán el reconocimiento y protección jurídicos de esas tierras, territorios y recursos. Dicho reconocimiento respetará debidamente las costumbres, las tradiciones y los sistemas de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas de que se trate”.

Artículo 27: “Los Estados establecerán y aplicarán, conjuntamente con los pueblos indígenas pertinentes, un proceso equitativo, independiente, imparcial, abierto y transparente, en el que se reconozcan debidamente las leyes, tradiciones, costumbres y sistemas de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas, para reconocer y adjudicar los derechos de los pueblos indígenas en relación con sus tierras, territorios y recursos, comprendidos aquellos que tradicionalmente han poseído u ocupado o utilizado. Los pueblos indígenas tendrán derecho a participar en este proceso”.

Artículo 28: “1. Los pueblos indígenas tienen derecho a la reparación, por medios que pueden incluir la restitución o, cuando ello no sea posible, una indemnización justa y equitativa por las tierras, los territorios y los recursos que tradicionalmente hayan poseído u ocupado o utilizado y que hayan sido confiscados, tomados, ocupados, utilizados o dañados sin su consentimiento libre, previo e informado 2. Salvo que los pueblos interesados hayan convenido libremente en otra cosa, la indemnización consistirá en tierras, territorios y recursos de igual calidad, extensión y condición jurídica o en una indemnización monetaria u otra reparación adecuada”.

Artículo 32: “1. Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar y elaborar las prioridades y estrategias para el desarrollo o la utilización de sus tierras o territorios y otros recursos. 2. Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por conducto de sus propias instituciones representativas a fin de obtener su consentimiento libre e informado antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo. 3. Los Estados proveerán mecanismos eficaces para la reparación justa y equitativa por cualquiera de esas actividades, y se adoptarán medidas adecuadas para mitigar las consecuencias nocivas de orden ambiental, económico, social, cultural o espiritual”.

Convenio n.º 161 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) relativo a los Servicios de Salud en el Trabajo (1985)

Artículo 5 (b): “Sin perjuicio de la responsabilidad de cada empleador respecto de la salud y la seguridad de los trabajadores a quienes emplea y habida cuenta de la necesidad de que los trabajadores participen en materia de salud y seguridad en el trabajo, los servicios de salud en el trabajo deberán asegurar las funciones siguientes que sean adecuadas y apropiadas a los riesgos de la empresa para la salud en el trabajo: (...) (b) vigilancia de los factores del medio ambiente de trabajo y de las prácticas de trabajo que puedan afectar a la salud de los trabajadores, incluidos las instalaciones sanitarias, comedores y alojamientos, cuando estas facilidades sean proporcionadas por el empleador”.

Convenio n.º 117 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Normas y Objetivos Básicos de la Política Social (1962)

Artículo 2: “El mejoramiento del nivel de vida deberá ser considerado como el objetivo principal de los planes de desarrollo económico”.

Artículo 5.2: “Al fijar el nivel mínimo de vida, deberán tomarse en cuenta necesidades familiares de los trabajadores, de carácter esencial, tales como los alimentos y su valor nutritivo, la vivienda, el vestido, la asistencia médica y la educación”.

Convenio n.º 110 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) Relativo a las Condiciones de Empleo de los Trabajadores de las Plantaciones (1958)

Artículo 88.1: “Cuando el alojamiento sea proporcionado por el empleador, las condiciones que hayan de regir el inquilinato de los trabajadores de las plantaciones no serán menos favorables que las previstas en la legislación y la práctica nacionales”.

Convenio n.º 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (1989)

Artículo 20.2: Los gobiernos deberán hacer cuanto esté en su poder por evitar cualquier discriminación entre los trabajadores pertenecientes a los pueblos interesados y los demás trabajadores, especialmente en lo relativo a:

(...)

c) asistencia médica y social, seguridad e higiene en el trabajo, todas las prestaciones de seguridad social y demás prestaciones derivadas del empleo, así como la vivienda;

Convenio de Ginebra relativo a la Protección debida a las Personas Civiles en Tiempo de Guerra (1949)

Artículo 49: Los traslados en masa o individuales, de índole forzosa, así como las deportaciones de personas protegidas del territorio ocupado al territorio de la Potencia ocupante o al de cualquier otro país, ocupado o no, están prohibidos, sea cual fuere el motivo. Sin embargo, la Potencia ocupante podrá efectuar la evacuación total o parcial de una determinada región ocupada, si así lo requieren la seguridad de la población o imperiosas razones militares. (...).

Artículo 53: “Está prohibido que la Potencia ocupante destruya bienes muebles o inmuebles, pertenecientes individual o colectivamente a personas particulares, al Estado o a colectividades públicas, a organizaciones sociales o a cooperativas, excepto en los casos en que tales destrucciones sean absolutamente necesarias a causa de las operaciones bélicas”.

Artículo 85: “La Potencia detenedora tiene el deber de tomar todas las medidas necesarias y posibles para que las personas protegidas sean alojadas, desde el comienzo del internamiento, en edificios o acantonamientos con todas las garantías de higiene y de salubridad y que protejan eficazmente contra los rigores del clima y los efectos de la guerra. En ningún caso, estarán los lugares de internamiento permanente en regiones malsanas o donde el clima sea pernicioso para los internados. En cuantos casos estén internadas temporalmente en una región insalubre o donde el clima sea pernicioso para la salud, las personas protegidas serán trasladadas, tan rápidamente como las circunstancias lo permitan, a un lugar de internamiento donde no sean de temer tales riesgos. Los locales deberán estar totalmente protegidos contra la humedad, suficientemente alumbrados y calientes, especialmente entre el anochecer y la extinción de las luces. Los dormitorios habrán de ser suficientemente espaciosos y estar bien aireados; los internados dispondrán de apropiado equipo de cama y de suficiente número de mantas, habida cuenta de su edad, su sexo y su estado de salud, así como de las condiciones climáticas del lugar. Los internados dispondrán, día y noche, de instalaciones sanitarias que se avengan con las normas de la higiene y que estén en constante estado de limpieza. Se les proporcionará suficiente agua y jabón para el aseo diario y para lavar la ropa; a este respecto, dispondrán de las instalaciones y de las facilidades necesarias. Tendrán, además, instalaciones de duchas o de baños. Se les dará el tiempo necesario para el aseo personal y para los trabajos de limpieza. Cuando sea necesario alojar, como medida excepcional, provisionalmente a mujeres internadas no pertenecientes a un grupo familiar en el mismo lugar de internamiento que a los hombres, habrá, obligatoriamente, dormitorios e instalaciones sanitarias aparte”.

Artículo 134: “Al término de las hostilidades o de la ocupación, las Altas Partes Contratantes harán lo posible por garantizar a todos los internados el regreso al lugar de su residencia anterior, o por facilitar su repatriación”.

Recomendación n.º 115 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre la Vivienda de los Trabajadores (1961)

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha expresado su interpretación del contenido de las disposiciones de derechos humanos sobre el derecho a una vivienda adecuada en las siguientes observaciones generales:

- Observación General N° 4: El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto, Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales (inglés, francés, español, ruso, árabe, chino)
- Observación General N° 7: El derecho a una vivienda adecuada: los desalojos forzosos (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto), Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (inglés, francés, ruso, español, chino, árabe)

Documentos de Naciones Unidas que contemplan el derecho a una vivienda adecuada²

- 1976 Naciones Unidas, Hábitat. 1976. “The Vancouver Declaration on Human Settlements” [Declaración de Vancouver sobre los asentamientos humanos]. Habitat: United Nations Conference on Human Settlements, Vancouver, Canadá, 31 mayo-11 junio 1976, <http://habitat.igc.org/vancouver/van-decl.htm> / <http://unhabitat.org/?wpdmact=process&did=MzguaG90bGluaw==>
- 1991 Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. 1991. Observación general 4: “El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del pacto)”. Documento E/1991/23., <http://www1.umn.edu/humanrts/gencomm/epcomm4s.htm>
- 1991 United Nations, Habitat, Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. 1991. “The Right to Adequate Housing”, Fact Sheet n.º 21 (Rev. 1), [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(symbol\)/cescr+general+comment+4.en?opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(symbol)/cescr+general+comment+4.en?opendocument)

2 En <http://ap.ohchr.org/documents/mainec.aspx> se puede recuperar documentos de Naciones Unidas por temas. Una de las opciones es “adequate housing”. Los documentos de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, Naciones Unidas, 1998-2015, están disponibles en http://ap.ohchr.org/documents/dpage_s.aspx?m=99

- 1995 Naciones Unidas, Hábitat. 1995. Aplicación del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general 6: "Los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores". Doc. E/C.12/1995/16/Rev.1. Asamblea General, 13er periodo de sesiones, 24 de noviembre de 1995, <http://www1.umn.edu/humanrts/gencomm/epcomm6s.htm>
- 1995 Naciones Unidas. 1995. "Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer. Beijing, 4 a 15 de septiembre de 1995. A/CONF.177/20/Rev.1". Nueva York: Naciones Unidas, <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/Beijing%20full%20report%20S.pdf>
- 1996 Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. 1996. Folleto informativo n.º 16 (Rev. 1): "Declaración y Programa de Acción de Viena (parte I, párr. 5), aprobada por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos", Viena, 25 de junio de 1993 [A/CONF.157/24 (Part I), cap. III], Ginebra, <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet16Rev1.sp.pdf>
- 1996 Naciones Unidas, Derechos Humanos. 1966. "Pacto internacional de derechos civiles y políticos", <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>
- 1996 Naciones Unidas, Derechos Humanos. 1966. "Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales", <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>
- 1996 Naciones Unidas, Hábitat. 1996. "Segunda Conferencia de Naciones Unidas sobre asentamientos humanos (HABITAT II), 3-14 de junio de 1996, Estambul, Turquía", <http://habitat.aq.upm.es/aghab/>
- 1996 Naciones Unidas, Hábitat. 1996. "Declaración de Estambul sobre los Asentamientos Humanos" Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos. Estambul (Turquía), 1996. <http://habitat.aq.upm.es/aghab/adecltambul.html>
- 1997 Naciones Unidas. 1997. Aplicación del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general 9: "Relación entre las sanciones económicas y el respeto de los derechos económicos, sociales y culturales", 17.º periodo de sesiones, U.N. Doc. E/1998/22, <http://www1.umn.edu/humanrts/gencomm/epcomm9s.htm>
- 1997 Naciones Unidas. 1997. Observación general 7: "El derecho a una vivienda adecuada. Desalojos forzosos". Asamblea General, 16.º periodo de sesiones, 20 de mayo de 1997, <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Housing/Pages/ForcedEvictions.aspx>
- 1998 Naciones Unidas, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. 1998. Observación general 3: "La índole de las obligaciones de los Estados partes". Asamblea General, 5.º periodo de sesiones, 14 de diciembre de 1990, http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/uploads/RTEmagicP_1452
- 2000 Naciones Unidas, Asamblea General. 2000. Resolución 55/2, "Declaración del milenio", <http://www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf>
- 2000 Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. 2000. "Directrices de Maastricht sobre las violaciones de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales", 24.º periodo de sesiones, e/c.12/2000/13, de 2 de octubre de 2000, http://www1.umn.edu/humanrts/instree/SMAastricht-guidelines_.htm

- 2010 Naciones Unidas, Hábitat, Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. 2010. "El derecho a una vivienda adecuada". Folleto informativo n.º 21 (Rev. 1), www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_sp.pdf
- 2014 Naciones Unidas, Asamblea General, Consejo de Derechos Humanos. 2014. "Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, Leilani Farha", A/HRC/28/62, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/248/19/PDF/G1424819.pdf?OpenElement>

Informes de Relatores de Naciones Unidas sobre el derecho a una vivienda adecuada

- 1993 Naciones Unidas. 1993/06/22. El derecho a una vivienda adecuada: Informe sobre la marcha de los trabajos presentados por el Sr. Rajindar Sachar, Relator Especial designado en virtud de la resolución 1992/26 de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías y de la decisión 1993/103 de la Comisión de Derechos Humanos, E/Cn.4/sub.2/1993/15, 22 de junio de 1993.
- 2001 Naciones Unidas. 2001/01/25. Informe del Relator Especial sobre la vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, Sr. Miloon Kothari, presentado de conformidad con la resolución 2000/9 de la Comisión, E/CN.4/2001/51, 25 de enero de 2001
- 2003 Naciones Unidas. 2003/03/26. Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *La mujer y la vivienda adecuada*. Estudio realizado por el Relator Especial sobre vivienda adecuada, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho a la no discriminación Sr. Miloon Kothari, presentado de conformidad con la resolución 2002/49 de la Comisión, Comisión de Derechos Humanos, E/CN.4/2003/55, 26 de marzo de 2003.
- 2003 Naciones Unidas. 2003/03/27. Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Vivienda adecuada*, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado; Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada como parte del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho a la no discriminación, Sr. Miloon Kothari, Adición visita a México (4 a 15 de marzo), Comisión de Derechos Humanos, E/CN.4/2003/5 Add.3, 27 de marzo de 2003.
- 2004 Naciones Unidas. 2004/03/08. Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada como parte del derecho a un nivel de vida adecuado, Sr. Miloon Kothari, Comisión de Derechos Humanos, E/CN.4/2004/48, 8 de marzo de 2004.
- 2005 Naciones Unidas. 2005/03/03. Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, Miloon Kothari, Comisión de Derechos Humanos, E/CN.4/2005/48, 3 de marzo de 2005.
- 2006 Naciones Unidas. 2006/02/27. Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *La mujer y la vivienda adecuada*, Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, Miloon Kothari, Comisión de Derechos Humanos, E/CN.4/2006/118, 27 de febrero de 2006.

- 2006 Naciones Unidas. 2006/03/14. Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, Miloon Kothari, Comisión de Derechos Humanos, E/CN.4/2006/41, 14 de marzo de 2006.
- 2007 Naciones Unidas. 2007/02/05. Aplicación de la resolución 60/251 de la Asamblea General de 15 de marzo de 2006, titulada "Consejo de Derechos Humanos", Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, Miloon Kothari, Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/4/18, 5 de febrero de 2007.
- 2008 Naciones Unidas. 2008/02/07. Promoción y Protección de todos los Derechos Humanos, Civiles, Políticos, Económicos, Sociales y Culturales incluido el Derecho al Desarrollo, Informe del Relator Especial sobre la vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, Sr. Miloon Kothari, Adición Misión España, Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/7/16 Add.2, 7 de febrero de 2008.
- 2008 Naciones Unidas. 2008/02/13. Promoción y Protección de todos los Derechos Humanos, Civiles, Políticos, Económicos, Sociales y Culturales incluido el Derecho al Desarrollo, Informe del Relator Especial sobre la vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, Sr. Miloon Kothari, Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/7/16, 13 de febrero de 2008.
- 2008 Naciones Unidas. 2008/03/18. Promoción y Protección de todos los Derechos Humanos, Civiles, Políticos, Económicos, Sociales y Culturales incluido el Derecho al Desarrollo, Nota verbal de fecha de 13 de marzo de 2008 de la Misión Permanente de España ante la Oficina de las Naciones Unidas de Ginebra dirigida a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/7/G/13, 18 de marzo de 2008.
- 2009 Naciones Unidas. 2009/02/04. Promoción y Protección de todos los Derechos Humanos, Civiles, Políticos, Económicos, Sociales y Culturales incluido el Derecho al Desarrollo, Informe del Relator Especial sobre la vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, Raquel Rolnik, Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/10/7, 4 de febrero de 2009 (versión inglés).
- 2009 Naciones Unidas. 2009/02/24. Promoción y Protección de todos los Derechos Humanos, Civiles, Políticos, Económicos, Sociales y Culturales incluido el Derecho al Desarrollo, Informe del Relator Especial sobre la vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, Raquel Rolnik, Adición al seguimiento de las recomendaciones de los países: Afganistán, México, Perú y Rumania, Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/10/7 Add.2, 24 de febrero de 2009 (versión inglés/español).
- 2010 Naciones Unidas. 2010/02/12. Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, Raquel Rolnik, Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/13/20/ Add.4, 12 de febrero de 2010.

- 2010 Naciones Unidas. 2010/08/09. El Derecho a una vivienda adecuada. Nota del Secretario General. Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, Raquel Rolnik, de conformidad con la resolución 6/27 del Consejo de Derechos Humanos, Asamblea General, A/65/261, 9 de agosto de 2010.
- 2010 Naciones Unidas. 2010/12/20. Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, Raquel Rolnik, de conformidad con la resolución 6/27 del Consejo de Derechos Humanos, Asamblea General, A/HRC/16/42, 20 de diciembre de 2010.
- 2011 Naciones Unidas. 2011/01/07. Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, Raquel Rolnik, Adición nota preliminar Misión al Grupo del Banco Mundial, Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/16/42 Add.4, 7 de enero de 2011 (versión inglés).
- 2011 Naciones Unidas. 2011/02/14. Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, Raquel Rolnik, Adición Sumario de comunicaciones enviadas y respondidas, recibidas por los gobiernos y otros actores, Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/16/42 Add.1, 14 de febrero de 2011 (versión inglés).

Documentación sobre el derecho a la vivienda en Chile

Normativas legales e institucionales chilenas que contemplan el derecho a la vivienda¹

Constitución Política de la República de Chile de 1980. Texto refundido, coordinado y sistematizado de la Constitución Política de la República, Santiago, 17 de septiembre de 2005, <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=242302>.

Ministerio de Relaciones Exteriores. 1989. Decreto 326, Promulga el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el 19 de diciembre de 1966, suscrito por Chile el 16 de septiembre de 1969, ratificado mediante instrumento depositado en la Secretaría General de la Organización de las Naciones Unidas el 10 de febrero de 1972, <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=12382>

Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Minvu), Depto. de Estudios, División Técnica de Estudios y Fomento Habitacional (Ditec). 2004. *Chile: Un siglo de políticas en vivienda y barrio*. Santiago: Minvu, Departamento de Estudios, Ditec, http://www.minvu.cl/opensite_20070411164518.aspx

Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Minvu), Depto. de Estudios, División Técnica de Estudios y Fomento Habitacional (Ditec). 2006. *Guía de espacios residenciales para adultos mayores*. Santiago: Minvu, Depto. de Estudios Ditec, http://www.minvu.cl/opensite_20070411164518.aspx

Ministerio de Planificación y Cooperación (Mideplan), División Social. 2001. *Programas Habitacionales: Impacto en la calidad de vida y en el ingreso de los beneficiarios*. Santiago: Mideplan.

Ministerio de Planificación y Cooperación (Mideplan). 2011. *Informe de política social 2011*. Santiago: Mideplan.

1 En Gobierno Transparente se puede recuperar, para cada repartición pública, el marco normativo, los actos con efectos sobre terceros, etcétera, por año. Para el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, véase <http://www.gobiernotransparentechile.cl/directorio/entidad/16>

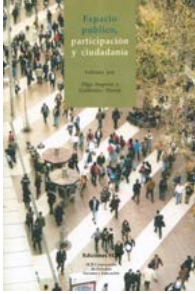
Decretos Supremos, Vivienda y Urbanismo

- 1975 DS 268 (V. y U.), de 1975. Reglamento Sobre Asignación y Venta de los inmuebles construidos por el Sector Vivienda.
- 1998 DS 127 (V. y U.), de 1998. Reglamento del Programa Participativo de Asistencia Financiera en Condominios de Viviendas Sociales
- 2004 DS 40 (V. y U.), de 2004. Nuevo Reglamento del Sistema de Subsidio Habitacional. Actualizado. 28.03.2011
- 2009 DS 04 (V. y U.), de 2009. Reglamenta Subsidio Habitacional Extraordinario para la Adquisición de Viviendas Económicas y Préstamos de Enlace a Corto Plazo a las Empresas Constructoras.
- 2009 DS 44 (V. y U.), de 2009. Dispone Subsidio Adicional destinado a Pago de Prima de Seguro que indica para Deudores Habitacionales que señala.
- 2009 DS 51 (V. y U.), de 2009. Dispone Beneficios para Deudores Habitacionales que indica, en Situación de Vulnerabilidad.
- 2011 DS 12 (V. y U.), de 2011. Dispone Beneficios para Deudores Habitacionales Beneficiarios de Subsidio Habitacional que indica, que se encuentren en Situación de Vulnerabilidad. Actualizado 12.04.2012
- 2011 DS 49 (V. y U.), de 2011. Reglamento del Programa Fondo Solidario de Elección de Vivienda. D.O. 26.04.2012.



En el diseño se utilizaron las fuentes Palatino y Optima,
creadas por Hermann Zapf para la Stempel Foundry.
Este libro se terminó de imprimir en noviembre de 2015
en Santiago de Chile.

Colección Estudios Urbanos



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



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



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



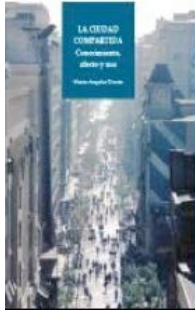
Los con techo. Un desafío para la política de vivienda social. Alfredo Rodríguez y Ana Sugranyes, eds. (2005).



Ciudades para convivir: sin violencias hacia las mujeres. Ana Falú & Olga Segovia, eds. Red Mujer y Hábitat de América Latina (HIC) / Ediciones SUR (2007). (Español e inglés)



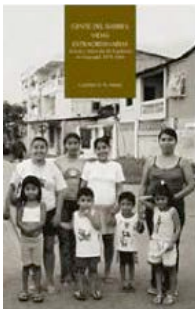
Espacios públicos y construcción social. Hacia un ejercicio de ciudadanía. Olga Segovia, ed. (2007).



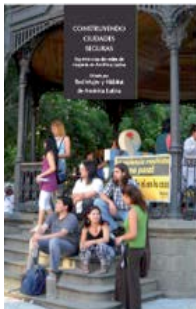
La ciudad compartida. Conocimiento, afecto y uso. María-Ángeles Durán (2008).



Mujeres en la ciudad. De violencias y derechos. Ana Falú, ed. Red Mujer y Hábitat de América Latina (HIC) / Ediciones SUR (2009). (Español e inglés)



Gente del barrio, vidas extraordinarias. Activos y reducción de la pobreza en Guayaquil, 1978-2004. Caroline O. N. Moser (2010).



Construyendo ciudades seguras. Experiencias de redes de mujeres en América Latina. Red Mujer y Hábitat de América Latina, ed. (2011).



Violencias en una ciudad neoliberal: Santiago de Chile. Alfredo Rodríguez, Marisol Saborido y Olga Segovia (2012).



Santiago, una ciudad neoliberal. Alfredo Rodríguez y Paula Rodríguez, eds. Quito: Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos (OLACCHI) (2009).

