

Chile: el lado oscuro de una política de vivienda exitosa

María Elena Ducci*

Abstract

*The critique of the successful housing Chilean policy presented here, propose the urgency to revise, not only the evident achievements through the systems of financing and **asignation** that has made of it an model for other developing countries, but the problems being faced by its beneficiaries. Acknowledging that for the first time in Chilean history the housing deficit is being confronted and diminished, there is a serious concern about some themes that have to be faced to attain a real improvement of the less advantaged. Between them are the kind of urban environment that is being created for the poor, the low quality of the solutions, the impossibility of improvement, the disruption of the social networks due to the assignment system, the generalization of gangs, violence and unsafeness related with mental problems such as drogadiction and alcoholims in men and anguish and depression in women.*

Perhaps the main significance of this analysis is based that Chilean housing policy has applied successfully the strateggies proposed by the multilateral agencies in the last decades and some adjusments are needed before its application in other countries to avoid future serious social costs.

Introducción (1)

Sin la menor duda, la política de vivienda de Chile es ejemplar: está cumpliendo con muchas de las metas que todos los países en desarrollo persiguen, como detener la ocupación ilegal del suelo, dar una solución habitacional a todas las familias que la requieren (¡incluyendo las más pobres!) y llevar servicios básicos a prácticamente toda la población del país. ¿Por qué, entonces,

nos parece importante sacar a la luz lo que no está funcionando en el único país en desarrollo donde el gobierno está siendo capaz de responder a la urgencia de los más pobres de obtener una vivienda?

Los asombrosos resultados obtenidos hacen que la política de vivienda chilena esté siendo "importada" por otros países latinoamericanos, y creemos que resulta de la mayor trascendencia reconocer los aspectos que no están funcionando para evitar la reproducción de errores que podrían ser evitados.

Reconociendo plenamente los elementos positivos de esta situación, en especial los referidos a los sistemas de asignación de soluciones habitacionales, hemos detectado que se está generado un nuevo tipo de problemas que al corto y mediano plazo parecen cada vez más difíciles de resolver.

Lo que es aún más grave, observamos que se están perdiendo elementos de gran riqueza, propios de las sociedades en desarrollo y que ya han desaparecido en los países del norte. En estos momentos las sociedades "avanzadas" o industrializadas están intentando recuperar artificialmente algunos de estos elementos, los que ahora se consideran fundamentales para el mejoramiento de la calidad de vida en las ciudades. Valores como la vida familiar, la **solidaridad**, el trabajo comunitario, los que parecen ser "espontáneos" en las sociedades más pobres, han sido perdidos en los países ricos y se están perdiendo a pasos agigantados en Chile.

El análisis del efecto de los programas de vivienda social en la población chilena actual, nos lleva a inferir que el éxito de esta política esta gene-

* Profesora. Instituto de Estudios Urbanos. Pontificia Universidad Católica de Chile.

rando un lado oscuro, que será difícil de reiluminar.

No queremos que este análisis crítico conduzca a la fácil y errada conclusión de que lo que no funciona es el concepto mismo de producción de vivienda social por parte del Estado: sin duda es indispensable que los gobiernos continúen apoyando a las familias de menores recursos en la obtención de un alojamiento adecuado, pero creemos que son necesarios ciertos ajustes a los programas que podrían mejorar muchísimo la calidad de vida de los sectores más desposeídos de la sociedad.

A. Los logros

1. Fin de ocupación ilegal

Tal vez uno de los primeros elementos a destacar es el que en Chile se hayan detenido las ocupaciones ilegales de terrenos, pilar de la problemática del desarrollo urbano en todos los países en desarrollo. Esto no es algo menor, ya que tal cosa que no ha ocurrido en ningún otro país en desarrollo (2). A esta ocupación irregular se responsabiliza de gran parte de los problemas de las ciudades, como altísimos costos de urbanización, inadecuada localización de la vivienda popular, falta de accesibilidad, carencia de servicios urbanos, etc.

Veremos más adelante que no todos estos problemas desaparecen cuando la ocupación es legal, como en el caso chilena.

Desde la década de los 60, Chile, al igual que otros países latinoamericanos, estuvo sujeto a una fuerte presión de ocupaciones irregulares, las que aumentaron rápidamente y pasaron a ser una práctica común durante el gobierno del Presidente Allende (1970-1973), estimándose hasta en 400.000 personas las que accedieron a la tierra por esa vía en ese período (3), cuando las "tomas" no sólo se hacían en la periferia lejana, sino en terrenos más centrales y de mayor valor.

La situación cambia drásticamente en 1973 al asumir el gobierno militar: la movilización social desaparece, se prohíben los partidos políticos y se reprime todo intento de "toma de terreno" por parte de los pobladores. Durante los 17 años de autoritarismo, se produce sólo una "toma" impor-

tante en el país, la cual fue desmantelada gradualmente por el gobierno a través de un programa de erradicación de "campamentos" (ocupaciones ilegales) (4). Puede entenderse que en ese período hay un motivo claro que hace que los pobres se abstengan de "crear su propia ciudad" como lo estaban haciendo entonces en todos los otros países latinoamericanos.

Pero también el gobierno militar inicia, a partir de 1975, un sistema de subsidio habitacional para los pobres y empieza gradualmente a desarrollar programas de vivienda y de dotación de servicios básicos que, hacia fines de la dictadura, llegan a ser manejados con fines electorales, en forma similar a muchas democracias (5).

Cuando a principios de 1990 asume el gobierno democrático, uno de los principales temores de las autoridades encargadas del tema era la potencial reiniciación de las "tomas" u ocupaciones ilegales de terrenos urbanos. Esto no ocurrió y hasta hoy, después de 7 años de gobierno democrático, sólo ha sucedido en forma puntual con pequeños grupos y la irregularidad ha pasado a ser un tema del pasado. Se calcula que sólo alrededor de 90.000 viviendas en el país no cuentan con servicios básicos, es decir, son todavía "campamentos" y se está programando terminar con esta situación en un par de años (6). Últimamente, el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo ha puesto en marcha una campaña llamada "Operación barrio" a través de la cual se espera acabar por completo con los campamentos que aún quedan en el país.

Existen razones objetivas que explican este comportamiento singular de los pobres chilenos, tan atípico en el contexto latinoamericano. Por una parte, la mística que acompañó a los primeros años de regreso a la democracia detuvo el impulso "espontáneo" de los más pobres a crear su propia ciudad al margen de las leyes. Querrán creer en la democracia que traía tantas promesas y esperanzas y fueron pacientes. Por otra parte, el gobierno democrático, en vez de desmantelar el sistema de subsidios y reconociendo sus virtudes, se abocó a perfeccionarlo, aumentando año a año la cantidad de soluciones habitacionales producidas y generó un sistema de información y postulación tan eficiente, que ha hecho que en 6 años más de 260.000 familias chilenas de escasos recursos hayan obtenido algún tipo de solución habitacional (7).

2. Dotación de servicios básicos a la casi totalidad de la población

Algo que debe ser destacado como una diferencia fundamental entre la situación habitacional de la población de menores recursos en la actualidad y la situación irregular anterior, es que todos los nuevos desarrollos habitacionales implementados por el gobierno incluyen la provisión de servicios básicos. Esto, unido a un intensivo programa de saneamiento de campamentos realizado en las últimas dos décadas, ha puesto a Chile en un primerísimo lugar entre los países en desarrollo en cuanto a la provisión de agua potable y alcantarillado urbanos.

La consecuencia directa de esta dotación masiva de servicios básicos, unida a la aplicación de programas tales como el de alimentación complementaria para niños, embarazadas y nodrizas, vacunaciones masivas, control del niño sano, etc., ha sido una notoria elevación de los niveles de salud de la población chilena, con una fuerte disminución de las enfermedades infecciosas y aún de los niveles de desnutrición, pudiendo decirse que Chile muestra niveles de salud comparables a los de muchos países desarrollados.

En las últimas 3 décadas, se observa una mejora notable en los niveles de salud de la población chilena. La tasa de mortalidad disminuyó en forma drástica, especialmente en los grupos de menor edad, al grado del que, bajo los 6 años, las tasas de mortalidad disminuyeron más del 80%. La mortalidad infantil de la población chilena era de las más altas del continente americano hasta 1960, pasando de una tasa de 109/1.000 en ese año, a una de 17/1.000 en 1990, nivel comparable a muchos países desarrollados. Este indicador está en Chile muy por abajo del promedio de América Latina (55/1.000) y sólo es superado por Cuba y Costa Rica. La causa más importante de las variaciones observadas en las tasas de mortalidad es la significativa reducción en la prevalencia de enfermedades infecciosas y parasíticas, las cuales están relacionadas directamente con la provisión de agua potable y saneamiento (8).

La mortalidad de menores de 5 años bajo a una tasa de menos de 1/1.000 en 1990 y la desnutrición (medida como peso-edad) de los menores de 6 años descendió de 15,9% en 1976 a 6,9%

en 1990. La prevalencia de la desnutrición moderada y severa se encuentra entre las más bajas de los países en desarrollo, afectando a menos del 1% de los niños menores de 6 años. La mortalidad materna se redujo drásticamente de 30/10.000 nacidos vivos en 1960 a alrededor de 4/1 0.000 en 1990, cifra comparable con un 3,9 en Cuba, 1,8 en Costa Rica, 1,5 en Europa Occidental y 0,7 en Estados Unidos.

Es necesario subrayar que parte importante de este mejoramiento de los niveles de salud se debe a la efectividad de los programas de vivienda social para dar acceso a la población al agua potable y al saneamiento.

El efecto del acceso a servicios básicos sobre la salud de la población es de tal importancia que, a pesar de los altos índices de allegamiento y hacinamiento que resultaron de la represión del crecimiento urbano irregular durante el período militar, los índices de salud y especialmente los ligados a enfermedades de transmisión entérica (diarreas, etc.) han disminuido consistentemente, poniendo a Chile a la delantera del mundo en desarrollo (con índices sólo comparables a Cuba y Costa Rica).

El Cuadro 1 muestra como los distintos programas de vivienda social desarrollados por el gobierno han resultado en una amplia cobertura de los servicios de agua potable y alcantarillado a lo largo de todo el país, algo que no ha sido logrado ni aún por países con ingresos per cápita más altos que los de Chile. Es así que en 1994 Chile tenía un ingreso per cápita de US\$ 3.520, Argentina de US\$ 8.110 y México de US\$ 4.180 (9).

3. Metas superadas, no sólo alcanzadas

Un método utilizado tradicionalmente por los gobiernos como base para diseñar una estrategia tendiente a solucionar, o al menos disminuir, el problema de la vivienda, fuente constante de presiones políticas y sociales, ha sido el cálculo del déficit habitacional. Este corresponde a la medición o estimación del número de viviendas que son necesarias para alojar a todas las familias que no cuentan con una vivienda adecuada, ya sea porque no poseen una vivienda propia (déficit cuantitativo) o porque la vivienda que tienen no es adecuada (déficit cualitativo). (Cuadro 2).

Cuadro 1

**POBLACION CON ACCESO A AGUA, SANEAMIENTO Y SERVICIOS DE SALUD
 EN ALGUNOS PAISES LATINOAMERICANOS**

País	Agua potable 1990-1995	Saneamiento 1990-1995	Servicios de salud 1985-1995
Costa Rica	92	97	80
Colombia	87	63	60
Chile	85	83	85
México	83	50	78
Argentina	71	68	71
Nicaragua	58	60	83
Bolivia	55	55	67
Haití	28	24	50

Fuente: Informe sobre el Desarrollo Humano 1996. PNUD, Ediciones Mundi-Prensa 1996.

Cuadro 2

EVOLUCION DEL DEFICIT DE VIVIENDA EN CHILE, 1952-1996
 (cifras oficiales)

Año y Presidente	Déficit total (unidades de vivienda)
1952 (Ibáñez)	156.205 (incluye "callampas", conventillos y viv. "malas")
1960 (Alessandri)	538.700 (11% necesarias por reconstrucción-terremoto)
1964 (Frei M.)	420.000
1970 (Allende)	592.324
1975 (Pinochet)	419.000
1988 (Pinochet)	422.000
1991 (Aylwin)	800.000
1996 (Frei R.)	600.000

Fuentes: MINVU, División de Política Habitacional, "Vivienda, una tarea de dignidad, Estrategia Habitacional al año 2000", y Joan MacDonald, "La vivienda en Chile, hoy", CPU, Documento de Trabajo N° 12, 1989. También declaraciones de Subsecretaría de Vivienda, Diario El Mercurio, octubre, 1991 y Discurso Oficial del Ministro de la Vivienda en Hábitat II, Estambul, junio de 1996.

La evolución del déficit habitacional en Chile muestra cierta regularidad en los últimos 30 años, con una brusca alza en el año 1990, al asumir el gobierno democrático, básicamente porque cambian los criterios para su cálculo (10). El Cuadro 3 muestra el número total de unidades habitacionales gestionadas por el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo (MINVU) entre 1990 y 1995. Los programas de Vivienda Básica, PET (Programa Exclusivo para Trabajadores) y de Vivienda Progresiva son producidos directa o indirectamente por el Estado y el Subsidio (Subsidio General Unificado y Subsidio Rural) entrega un documen-

to a la familia beneficiada por el monto del subsidio y ésta la utiliza para comprar su vivienda en el mercado privado.

El programa llamada Subsidio General Unificado (SGU) está focalizado a estratos medios y medios bajos, subsidiando parcialmente viviendas de 500, 1.000 y 1.500 UF (11), y el Subsidio Habitacional Rural está dirigido hacia sectores rurales de escasos recursos. El número de subsidios otorgados en los últimos 15 años pasó de alrededor de 2.000 anuales a casi 30 mil en los últimos 7 años, lo cual muestra claramente el fuerte

Cuadro 3

**PRODUCCION DE VIVIENDAS TERMINADAS,
 POR PROGRAMA HABITACIONAL 1990-1995**

Año	Básicas	PET	Progresivas	Subsidio*	Total
1990	15.899	13.524	—	31.108	60.531
1991	24.975	7.162	5.788	27.631	65.556
1992	22.314	3.942	7.963	30.193	64.412
1993	22.331	2.736	5.687	29.561	60.315
1994	24.908	3.359	4.665	30.218	63.150
1995	27.530	2.277	3.503	30.864	64.151
Total	137.957	33.000	27.606	179.552	378.115

* Incluye SGU y Subsidio Rural.

Fuente: MINVU (Ministerio de Vivienda y Urbanismo), Memorias Anuales 1990-1995.

Cuadro 4

NUMERO DE VIVIENDAS, Y SUPERFICIE PROMEDIO 1985-1995

Año	Número de viviendas	m ² /vivienda
1985	61.233	49,9
1986	52.082	55,6
1987	60.316	58,9
1988	77.501	51,8
1989	83.819	57,5
1990	79.342	56,5
1991	88.541	59,5
1992	108.482	64,7
1993	122.062	59,6
1994	124.785	59,3
1995	135.600	62,7

Fuente: INE. Edificación aprobada e iniciada, sector público y privado, total país. Viviana Fernández, MINVU/INVI, abril 1997.

impulso dado a estos programas habitacionales por el gobierno democrático (12).

Además de los programas anteriores, manejados por el MINVU, existe un Programa de Mejoramiento de Barrios y Lotes con Servicios, manejado por el Ministerio del Interior, el cual, aplicando préstamos del BID, entregó, entre 1983 y 1993, más de 130.000 soluciones de saneamiento (casetas sanitarias), beneficiando a familias que hasta entonces vivían en situación irregular y sin contar con servicios (13). (Cuadro 4).

Si se toma en cuenta que cada año en el país se forman entre 90.000 y 95.000 nuevas familias, y

que la producción total de viviendas está superando ampliamente esta cifra (los últimos años el total de viviendas construidas en el país superan las 130.000 unidades), por primera vez en la historia de Chile se visualiza la posibilidad real de terminar con el déficit acumulado y dar a toda la población del país algún tipo de solución habitacional en propiedad. Esto es, desde luego, un hecho inédito en los países en desarrollo y un índice que estaría señalando la salida de Chile de la categoría de país subdesarrollado.

El total de viviendas producidas en el país muestra un aumento de más del 120% en 10 años y el número de metros cuadrados por vivienda aumen-

tó en el mismo período en un 26%. Aunque aquí se incluyen todas las viviendas producidas en el país, el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo estima que entre 1990 y 1995, más del 70% de las viviendas producidas han sido directa o indirectamente apoyadas por el Estado. (Cuadra 5).

4. Llegada a los más pobres, ¡increíble!

Otro aspecto destacable de los logros alcanzados hasta ahora, es que el objetivo de responder a las necesidades habitacionales de los más pobres, focalizando los programas y diseñando soluciones mínimas, se está cumpliendo. En diversos estudios hemos encontrado que las familias beneficiarias de programas habitacionales se encuentran en niveles de pobreza extrema o indigencia y por el hecho de haber logrado cubrir el ahorro mínimo exigido lograron obtener una solución habitacional a través del Ministerio de la Vivienda.

Por ejemplo, en un estudio realizado en un conjunto habitacional localizado al sur de la Región Metropolitana, encontramos una fuerte concentración de pobreza con un 48% de la población en un nivel de indigencia, de acuerdo a las metodologías tradicionales de medición de la pobreza (14).

Hay dos tipos de programas habitacionales que están dirigidos expresamente para los grupos de menores recursos: el programa de vivienda bási-

ca y el de vivienda progresiva, los cuales han sido expresamente apoyados por el sector oficial. En el Cuadro 6 se muestra que en los últimos 7 años el gobierno ha producido alrededor de 148.000 viviendas para los más pobres. Veremos, más adelante, que la otra cara de esta moneda es un grave problema de morosidad.

5. Percepción real de la gente de la posibilidad de obtener una vivienda subsidiada por el Estado

Diversos estudios muestran que los sectores más pobres están consiguiendo una solución habitacional legal con servicios básicos en períodos relativamente muy cortos si se le compara con cualquier otro país en desarrollo. Aunque no existe información estadística acerca de los tiempos promedios de postulación y consecución de la vivienda, es claro que la mayor parte de la población considera que es factible conseguir una solución habitacional en un período "razonable" y algunos estudios muestran que, una vez que los postulantes logran cumplir con todos los requisitos para que su postulación sea efectiva, el proceso es rápido. Por ejemplo, en una evaluación del Programa de Vivienda Progresiva en 1994, se encontró que el tiempo promedio que demoraron los beneficiarios en recibir su solución habitacional desde que postularon fue de alrededor de 2 años. Aunque esto fue una situación excepcionalmente rápida por tratarse de un programa nuevo y menos apetecido porque no en-

Cuadro 5

VIVIENDA SECTOR PUBLICO CHILE 1990-1995

Año	Total pública y privada	Vivienda pública (*)	Porcentaje
1990	79.342	73.559	92,7
1991	88.541	93.637	-
1992	108.482	94.235	86,8
1993	122.062	98.297	80,5
1994	124.785	98.719	79,1
1995	135.600	97.597	71,9
Promedio anual	109.802	92.677	84,4

(*) Vivienda pública: viviendas contratadas o subsidios otorgados por el MINVU cada año.
 Fuente: DPH/ MINVU. Viviana Fernández, abril 1997

Cuadro 6

**ASIGNACION Y VENTA DE VIVIENDAS DESTINADAS A MARGINALIDAD HABITACIONAL
1900-1996**

Año	Vivienda Básica	Vivienda Progresiva
1990	11.902	—
1991	17.276	920
1992	23.583	6.736
1993	19.997	3.736
1994	20.072	4.525
1995	17.008	2.778
1996	17.548	2.004
Total	127.386	20.699

Fuente: MINVU, Informativo Estadístico N° 223, marzo 1997, p.11.

trega una vivienda terminada, de todas maneras parece excepcionalmente efectivo tomando en cuenta que entrega una solución habitacional en propiedad, con servicios básicos y un espacio anexo (15).

Aquí encontramos tal vez la razón más importante para explicar el hecho de que los sectores más pobres no estén ocupando tierras ilegalmente en el país. Esta percepción real de la gente de que podrá acceder a una solución habitacional legalmente propia en unos pocos años, con sólo ser capaz de acumular un ahorro mínimo y cumplir con los requisitos exigidos por el MINVU, hace que la alternativa de la ilegalidad ya no parezca atractiva para los pobres del país. Si a lo anterior se suman el acelerado desarrollo económico que experimenta el país y los niveles considerados casi de pleno empleo, se entiende que la población chilena de bajos ingresos no sientan la urgencia de ocupar ilegalmente terrenos urbanos.

B) Los problemas, la otra cara de la moneda

El panorama anterior es, sin duda, notable y es comprensible que otros países latinoamericanos quieran aprender de la experiencia chilena. Por ello es indispensable profundizar en la comprensión de los problemas que se están generando, tanto para prevenir su reproducción en otros lugares como para colaborar en el mejoramiento

de la situación de los sectores más pobres en Chile.

Las distintas situaciones y elementos que aquí se analizan no pueden ser entendidas aisladamente, ya que existen múltiples influencias entre unas y otras, pero las hemos organizado para facilitar la comprensión de las condiciones de vida de los beneficiarios de las políticas habitacionales del Estado chileno. Los problemas están estructurados en aspectos físicos, sociales y administrativos, señalándose las principales interrelaciones que se producen en cada caso.

1. La ciudad resultante: los nuevos ghettos

También en Chile, a pesar de que el crecimiento de las ciudades se ha dado dentro de la legalidad, puede encontrarse, al interior de cualquier ciudad, la ciudad de los pobres. Esta es distinta de la ciudad central, de la ciudad de los negocios, de la ciudad de los sectores medios y altos. Aquí, la ciudad de los pobres ha sido creada por el Estado, por la exitosa política de vivienda del Estado chileno. Tiene una expresión física propia: las "poblaciones" y acoge una realidad social específica.

¿Cómo se genera la ciudad de los pobres?

Para aumentar el número de soluciones entregadas el gobierno necesitó bajar al mínimo el costo

de las mismas y uno de los mecanismos utilizados con este fin ha sido la ocupación de los terrenos más baratos ofrecidos por el mercado de suelo urbano. Este ha sido el principal determinante de la **localización** de los conjuntos de vivienda social.

En los países en desarrollo, donde el crecimiento de la vivienda popular se da mayoritariamente en forma irregular, se considera que es la instalación ilegal de la población la que hace que siempre se utilicen terrenos poco aptos para el desarrollo urbano. En Chile, donde ha sido el mercado de suelo urbano el instrumento que ha definido la localización de las zonas habitacionales populares, los resultados no han sido muy distintos. El Ministerio de la Vivienda o las empresas que concursan para realizar estos conjuntos habitacionales han comprado los terrenos de más bajo costo cuyas características son bastante similares a las de los terrenos invadidos en otros países: se localizan en la periferia urbana, alejados de cualquier centro de actividad, sin equipamiento urbano accesible, en suelos de mala calidad o con problemas como inundaciones, humedientos, o en zonas de la ciudad poco atractivas por su cercanía a elementos urbanos molestos (basurales, pozos de áridos, plantas de tratamientos de aguas servidas, cementerios, etc.).

En esta materia, el problema más claramente sentido por la población beneficiaria es la falta de accesibilidad que les significa aislamiento (en el caso de las mujeres que permanecen en el barrio) o largos recorridos al trabajo para los jefes de familia.

La creación de nuevos "ghettos"

El concepto de ghetto corresponde originalmente al barrio o parte de la ciudad donde se obligaba a los judíos a vivir (16). En la época moderna se aplica al barrio o zona central de la ciudad donde vive cualquier grupo minoritario o marginado de la sociedad y son resultado de la segregación socioeconómica y, en algunos países, racial (Estados Unidos). En general, los ghettos se caracterizan por su deterioro y por ser (o parecer) lugares inseguros para otros grupos. La planificación urbana en todos los países ha intentado disminuir las deficiencias de estas zonas para impedir su permanencia, de ahí la gravedad de que la política habitacional moderna esté generando este tipo de elemento.

¿Por qué pensamos que los nuevos conjuntos de vivienda social son asimilables a estos ghettos? Por el aislamiento que los caracteriza, por el acelerado proceso de deterioro que experimentan, por la falta o insuficiencia de equipamiento (educación, salud, vigilancia) y la inexistencia o abandono de sus áreas verdes, la inseguridad de sus calles y espacios baldíos.

Estos conjuntos habitacionales (ya sean de edificios o de viviendas unifamiliares) se caracterizan por una concentración de pobreza que se expresa físicamente en la imagen externa que ofrecen, caracterizada, en general, por un deterioro prematuro de las viviendas y un abandono de los espacios comunes. Esta situación no proviene sólo del hecho de que los conjuntos se construyen para familias de escasos recursos ("falta de cultura" de los más pobres), sino que es producto de la ausencia de un proceso constante de mejoramiento que siempre se observa en las zonas populares irregulares (barriadas, villas miseria) de otros países en desarrollo. Aquí, por el contrario, se siente una situación de abandono, de desinterés, la cual se refleja en un entorno urbano poco grato. Es interesante notar que el Estado chileno reconoce este problema en la actualidad, el cual es visto como un *subproducto no deseado* de la focalización y como generación de *enclaves de pobreza* para lo cual se están buscando soluciones pero representa "...un problema mucho más complejo..." (17).

¿Dónde se desarrolla la vida social de los barrios pobres?

Es característico de las poblaciones y villas la inexistencia de espacios adecuados para acoger y facilitar el desarrollo de actividades sociales a nivel local. La mayor parte de las áreas destinadas a "áreas verdes" nunca han logrado este color ni un equipamiento adecuado, no cuentan con áreas deportivas ni lugares de reunión para los distintos grupos poblacionales. Esto hace muy difícil el desarrollo de relaciones entre vecinos, indispensables para que exista un sentido de pertenencia e interés por mejorar la calidad de vida en el barrio. Como resultado, los niños juegan en la calle y los adultos se reúnen generalmente en espacios inadecuados y muchas veces improvisados. Asimismo, como los jóvenes no tienen dónde reunirse y, lo que es básico, no existen programas que orienten su actividad, se "toman" la calle y suelen transformarla en un lugar peligroso para los residentes. Existe, sin duda, un

grave problema de seguridad en los barrios populares que se ve ligado con el aumento de la drogadicción juvenil. Es este panorama el que nos lleva a plantear que, en muchos sentidos, los nuevos barrios creados por la política habitacional son asimilables a ghettos.

2. El tipo de solución entregado

Otros mecanismos utilizados para disminuir el costo de las soluciones han sido reducir el tamaño de los terrenos y el de las soluciones, abarcando los procesos de diseño y de construcción. Esto ha tenido efectos de distintos tipos, tanto sobre la calidad del producto entregado como sobre la calidad de vida de la población.

El tamaño de los terrenos se ha definido de acuerdo al mínimo permitido por la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, de 100 m² para viviendas de un piso y de 60 m² para viviendas en 2 ó 3 pisos. Aunque no existen estudios que puedan demostrar científicamente que se requiere de un tamaño mínimo determinado para generar una calidad de vida adecuada para una familia, se ha encontrado, por ejemplo, que hay una fuerte relación entre hacinamiento al interior de las viviendas (medido en metros cuadrados por persona y en personas por cama) y aumento de problemas de salud. *"Aquí estamos tratando el tema del hacinamiento interno, el cual tiene implicaciones de stress en las relaciones sociales, sobre la salud mental y física y riesgos epidemiológicos."* (18).

Nuestra experiencia nos muestra que un lote de menos de 100 m² no parece ser suficiente para generar un proceso de mejoramiento "espontáneo" de la vivienda en América Latina. La población valora fuertemente un terreno "de buen tamaño" y se observa en todas las invasiones o compras ilegales en otros países latinoamericanos que cada familia se instala en terrenos de, al menos, 100 m².

El tamaño de las viviendas ha sido reducido en distintas formas. El programa de Vivienda Básica entrega "viviendas terminadas" a los sectores de menos recursos, las cuales tienen una superficie promedio de entre 30 y 40 m² en dos pisos (19) (ver Cuadro 4). Las dimensiones de estas viviendas son tan mínimas que no es raro que las familias descubran al trasladarse a ellas que sus antiguos muebles no tienen cabida en la nueva

vivienda y que deben "recortarlos" para poder utilizarlos.

Los otros dos programas enfocados en los sectores más pobres son los de vivienda progresiva y el programa de mejoramiento de barrios (lotes con servicios). El programa de vivienda progresiva (en sus dos modalidades, SERVIU y privada) aporta un baño y una "unidad seca" que puede ser una pequeña habitación anexa o dos o tres muros que las familias deben terminar de acondicionar para habitarlos y los tamaños promedios entregados fluctúan entre 9 y 14 m² por familia. El programa de lotes con servicios entrega una caseta sanitaria de alrededor de 6 m², en general para complementar viviendas preexistentes que no contaban con servicios ("campamentos").

Lo anterior sería una solución perfectamente adecuada si estas viviendas o soluciones habitacionales entraran en un rápido **proceso de ampliación y mejoramiento**, pero esto no está ocurriendo por las razones que se explican más adelante.

Uno de los impactos más graves de este reducido tamaño de las viviendas es que los espacios son insuficientes para acoger la vida familiar, por lo que los hijos permanecen constantemente en las calles, en contacto con las drogas, el alcohol y el pandillerismo, lo cual es considerado en la actualidad como uno de los principales problemas vecinales por los habitantes de los asentamientos populares y tiende a crecer sin que se prevean soluciones para ello (20).

También existe un menoscabo de la privacidad relacionado con el reducido tamaño de las viviendas que está generando problemas tanto a nivel de las parejas como de la salud mental, especialmente entre las mujeres que son las que permanecen en el barrio y la vivienda constantemente (21).

Relacionado también con el tamaño está la incapacidad de acoger adecuadamente a otros miembros de la familia (abuelos, hijos casados), y la imposibilidad de realizar actividades familiares ampliadas, tales como organizar fiestas, celebrar los acontecimientos de la vida (bautizos, entierros, bodas). **Todo esto está cambiando radicalmente la forma de vida de los sectores populares, fomentando el individualismo, el pandillerismo y produciendo la ruptura de los lazos familiares.**

Por último, no puede dejarse de lado al analizar el tipo de producto que están entregando los programas de vivienda social, el grave problema de la **calidad del diseño y la construcción**. A pesar de que las viviendas sociales son producidas por distintas empresas y teóricamente su diseño es libre, se encuentra una sorprendente uniformidad en los miles de unidades producidas a lo largo del país. La razón de este fenómeno está en que, con el objetivo de reducir costos, los diseños están siendo definidos por los mínimos exigidos por los reglamentos de construcción y se repiten hasta el infinito en cualquier zona del país. Esto es especialmente evidente en las viviendas básicas que son las unidades completas, ya que en los otros casos (unidades sanitarias, viviendas progresivas), las familias anexan individualmente otras construcciones al núcleo recibido, observándose un resultado bastante caótico y precario (22). En el caso de las viviendas básicas, la única solución terminada que reciben los grupos más pobres, se observa una fachada continua y regular enfrentando las calles y una cara posterior de construcciones precarias adosadas "temporalmente", con una imagen muy similar a la de los campamentos.

La **calidad de la construcción** se ha transferido en los últimos años en uno de los motivos de insatisfacción más fuertes entre la población. Otra forma "no explícita" de abaratar los costos de producción ha sido la utilización de los materiales más baratos, para lo cual se usan muros divisorios de paneles simples ("internit"). Esto determina una falta total de **privacidad** al interior de la vivienda y, como la unidad sanitaria (el baño) se coloca a la entrada de la casa para acortar la extensión de tuberías, una de las prioridades detectadas entre las familias beneficiarias de estas viviendas es cambiar la localización del baño hacia un sector más privado. La mala aislación entre viviendas vecinas ha acabado asimismo con la privacidad familiar en estos conjuntos de vivienda, en los que es imposible no enterarse de la vida de los vecinos. Esto se suma a la escasez de espacio antes planteada, como fuente de stress y de tensiones familiares y sociales que deterioran la calidad de vida de los residentes.

Al mismo tiempo, la reducción de los costos se ha conseguido por medio de una mala calidad del proceso de construcción: los pisos de radier tienen tan poco cemento que se erosionan rápi-

damente, los ladrillos de los muros medianeros se sueltan, los techos no resisten más que cierto número de horas de lluvia, etc. Puede hablarse de una falta casi total de control de calidad, la cual se refleja en el acelerado deterioro que se observa en gran parte de las soluciones de vivienda producidas por el Estado, las que parecen reproducir en poco tiempo muchos de los problemas clásicos de los antiguos campamentos.

Estos problemas han adquirido tal peso político en los últimos años que el gobierno creó en 1993 la Comisión Nacional para la Calidad de la Vivienda y en septiembre de 1996 se aprobó una nueva ley sobre la calidad de la construcción que protege a los propietarios frente a este problema, haciendo responsable al constructor original de los eventuales desperfectos que presente la edificación (mejora niveles de información técnica sobre el producto, genera un sistema de garantías) (23).

3. La pérdida del capital social

Un aspecto fundamental, al cual no se le ha dado hasta ahora mayor importancia, es el de la **destrucción de los lazos familiares** que los sistemas de asignación de las soluciones habitacionales han estado produciendo. Parte de la eficiencia que ha demostrado el sistema de asignación se basa en la utilización de tecnología moderna, la que ha permitido computarizar el sistema, ingresando ordenadamente toda la información acerca de los postulantes a los distintos programas habitacionales. Así, cada familia postulante está registrada con sus características socioeconómicas (las cuales deben ser actualizadas cada dos años en la municipalidad correspondiente), el ahorro acumulado, la antigüedad de postulación, etc. Con base en esta jerarquización, la informática ha permitido seleccionar con una gran imparcialidad a aquellas familias con más méritos y que cumplen con los requisitos.

Solo que la localización de la nueva vivienda ha sido definida automáticamente de acuerdo a la disponibilidad de proyectos ejecutados por el ministerio o empresas licitantes. Así, las jubilosas familias beneficiarias que por fin alcanzan el sueño de una vivienda propia, se encuentran repentinamente trasladadas a cualquier lugar de la periferia (donde se construyen las soluciones para

los más pobres), lejos del lugar de origen, lejos de la familia y antiguas amistades (24). En un medio socioeconómico donde los gastos para transporte están restringidos al mínimo (para viajes al trabajo y a la escuela), la posibilidad de visitar a familiares y amigos es prácticamente nula, por lo que los lazos familiares y los sistemas de solidaridad y confianza desarrollados entre antiguos vecinos se ven rotos. El efecto más dramático de este cambio lo experimentan las mujeres, ya que son ellas las que permanecen en el hogar y resienten fuertemente el aislamiento y la pérdida del apoyo familiar.

El éxito del sistema de asignación de viviendas ha generado, como un efecto a nuestro entender muy desfavorable, la **destrucción de las familias extensas**, las cuales siguen siendo la base del sistema de autoayuda que permite mejorar la calidad de vida de los sectores más pobres en cualquier otro país del tercer mundo. Tanto el tamaño mínimo de lotes y viviendas, como la excesiva reglamentación que hace difícilísima la ampliación legal de las viviendas (en un país que se caracteriza por un extremado legalismo), impide que las familias beneficiarias puedan acoger adecuadamente a otros familiares (sean éstos abuelos, hijas madres solteras, parientes en desgracia).

Tal vez lo más grave de lo que ocurre a este respecto es que, aún entre los más pobres, la familia extensa en Chile ha pasado a ser símbolo de incapacidad de las familias jóvenes para salir adelante, lo cual se refleja en una concepción peyorativa del "allegamiento" (25), importada de los países del norte donde "modernidad" es sinónimo de familiar nuclear y donde los ancianos han sido desplazados de los núcleos familiares porque perdieron su rol tradicional al interior de la familia (26).

A lo anterior se agrega el que el tamaño mínimo de las soluciones recibidas hace prácticamente imposible acoger reuniones familiares, las cuales tienden a desaparecer de la rutina de los más pobres. No hay espacio suficiente para recibir visitas de familia, por lo tanto éstas pasan a ser cada vez menos frecuentes.

Puede verse lo anterior como una **pérdida del capital social**, entendido éste como redes de reciprocidad basadas en relaciones de confianza y en normas que forman parte de la organización

social de las comunidades. Este concepto, tradicionalmente reconocido como necesario para el mantenimiento de la cohesión y el cambio social, está siendo reconsiderado recientemente como un elemento crucial para el desarrollo, ya que al facilitar el desarrollo de las actividades económicas, es un instrumento primordial para disminuir la vulnerabilidad que caracteriza las situaciones de pobreza (27).

4. Dificultad o imposibilidad de mejoramiento

Una de las virtudes de Chile es que es un país donde las leyes y reglamentaciones se cumplen más que en la mayor parte de los países latinoamericanos. La población misma tiene un sentido de la legalidad como valor más desarrollado que en otras culturas y, aunque esto tiene desde luego un lado muy positivo, el exceso de legalismo genera, por otra parte, series obstáculos para utilizar cualquier solución que no esté legalmente aprobada.

El hecho de que los reglamentos de construcción sean muy estrictos, el que los trámites necesarios para obtener permisos de ampliación sean tan engorrosos y que su cumplimiento encarezca la construcción ha llevado a que las ampliaciones indispensables de las viviendas o soluciones habitacionales que reciben los más pobres se hagan sólo en forma precaria, para no tener que afrontar altas multas que cobran las municipalidades por construir sin respetar los reglamentos de construcción.

No se pretende postular que la reglamentación existente y su cumplimiento sean en sí negativos, sino que la rigidez con que se aplica la normativa y la gran dificultad de los procesos administrativos involucrados podrían ser flexibilizados y simplificados si se toma en cuenta la urgencia que tienen las soluciones de vivienda actuales de ser mejoradas y ampliadas para responder a las necesidades reales de la población. Se trata de fomentar el desarrollo de procesos de mejoramiento autodirigidos, los cuales parecen una alternativa viable para contrarrestar muchos de los problemas que está encarando el parque habitacional existente. De hecho, una de las recomendaciones de Habitat II en Estambul fue la necesidad de revisar las legislaciones existentes y adaptarlas para que faciliten el proceso de ampliación y mejoramiento de la vivienda de los sectores de menores recursos.

5. Las reacciones de la gente

Parece importante analizar mejor la forma como está reaccionando la gente que es beneficiaria de esta política de vivienda tan efectiva. A pesar de que la vivienda o solución habitacional recibida cumple con el sueño largamente acariciado por cualquier familiar, el de obtener una vivienda propia en propiedad, las personas no se sienten parte del barrio, hay una clara falta de sentido de pertenencia que se refleja en un gran desinterés por participar en el mejoramiento de este.

Si se compara esta situación con lo que ocurre en los asentamientos irregulares producto de una invasión en cualquier país latinoamericano (y también en Chile, en los contados casos en que se han realizado y mantenido ocupaciones irregulares de terrenos), los grupos invasores tienen un objetivo común: obtener la seguridad sobre el terreno y conseguir los servicios básicos. Parte importante de sus posibilidades de éxito depende de la cohesión del grupo, por lo que hay un sentimiento muy fuerte de unidad y de interés por mejorar el entorno, lo cual está completamente ausente en los asentamientos producidos por los programas de vivienda.

Esta falta de interés por participar en el mejoramiento del barrio tiene un paralelo en la **falta de iniciativa** que se observa en las familias por mejorar su vivienda. En parte por temor a enfrentar las multas que el sistema municipal aplica por construcciones no autorizadas, en parte por la dificultad y alto costo que implica la construcción legal, gran parte de las familias amplían su solución habitacional sólo en forma precaria, agregando espacios formados por materiales no permanentes (mediaguas). Es interesante observar el resultado de este proceso en las viviendas básicas, las unidades terminadas que reciben los sectores de menores ingresos. Por adelante, las fachadas de las viviendas son regulares, ordenadas y aunque su aspecto puede variar bastante, por atrás los grupos de viviendas han crecido "espontáneamente", y el aspecto general es el de una población callampa, completamente precaria. Las familias no encuentran alternativa, dado que el tamaño y tipo de vivienda no responden a sus necesidades reales, por lo que inician un proceso irregular de ampliación que presenta los mismos problemas de la construcción irregular de las antiguas invasiones.

También la falta de iniciativa responde a un desarrollado paternalismo que caracteriza las relaciones de la población de menores recursos y el gobierno. Ella espera que el gobierno resuelva su problema habitacional (y de hecho lo está haciendo de alguna manera) y no existe, como en tantos otros países latinoamericanos, la decisión de tomar la iniciativa para solucionar el problema de necesidad de vivienda. Es así que en el programa de vivienda progresiva, donde explícitamente se trata de dar un "pie de casa" que la familia beneficiaria debe completar, la mayor parte de las familias adapta precariamente la solución recibida esperando poder postular a una "segunda etapa", para lo cual debe pasar un período de 2 años. Todavía no hay conciencia entre la población (ni en el gobierno) que las segundas etapas de progresiva tampoco pueden, por sí mismas, dar a la población un nivel habitacional adecuado.

Es también destacable por su gravedad un subproducto del sistema de asignación de viviendas que ha producido la ruptura de las redes familiares y sociales. Los nuevos barrios de vivienda social, conformados por familias que sólo tienen en común un bajo o muy bajo ingreso, se caracterizan por una sensación de **desconfianza** y de **falta de solidaridad** que va disminuyendo muy lentamente con el tiempo. Esta falta de confianza en los vecinos y de espíritu solidario afecta negativamente la calidad de vida de los vecinos y hace mucho más difícil lograr un proceso de mejoramiento del barrio ya que no existe un conocimiento previo ni un proyecto común, como existe en las áreas irregulares de otros países.

C. Los resultados observables

Tal vez una de las consecuencias más notables de los problemas antes señalados es el **deterioro prematuro** que se observa en los nuevos conjuntos habitacionales producto de esta política de vivienda. Diversos estudios realizados en otros países latinoamericanos señalan que, una vez que los ocupantes ilegales obtienen cierto nivel de seguridad de que no serán expulsados del lugar, se desarrolla un rápido proceso de consolidación y mejoramiento de las viviendas que llega a transformar completamente el barrio. Si uno visita 10 años después zonas invadidas de la periferia, encuentra un barrio consolidado, con

coloridas viviendas de 2 ó 3 pisos, comercio, oferta de vivienda en renta, etc. Tanto es así que se ha encontrado que aquellas familias muy pobres que son incapaces de mejorar su vivienda e integrarse al proceso de consolidación, son expulsadas hacia la nueva periferia donde reinician el proceso después de haber vendido su terreno a precios de mercado.

¿Qué se observa en Chile en los conjuntos habitacionales producidos por el Estado para los más pobres diez años después? Salvo contadas excepciones, destaca el avanzado deterioro, producido prematuramente, tanto por la mala calidad de los materiales utilizados como por la incapacidad, falta de interés y/o de iniciativa de la población por mejorar sus viviendas. Esto es especialmente notorio en los conjuntos de departamentos de 4 ó 5 pisos, en los que al mal estado y abandono de las estructuras edificadas se suma el abandono de las áreas circundantes que, al no ser apropiadas ni cuidadas por los vecinos, pasan a ser tierrales descuidados y sucios.

Las características de los programas habitacionales dirigidos a los más pobres determinan una **imposibilidad de adaptar la vivienda a nuevas situaciones** de vida, tales como integrar de los hijos que se casan y sus nuevas familias, acoger a los ancianos que quedan solos, etc.

Es así que las condiciones de la vivienda social determinan la **imposibilidad de transformar la vivienda en un capital**, elemento fundamental en el resto de los países en desarrollo para promover la estabilidad económica y disminuir la vulnerabilidad de las familias pobres. *"La vivienda es un activo económico muy importante que puede proteger a los hogares contra la pobreza extrema, y las regulaciones del mercado del suelo pueden, ya sea crear oportunidades para diversificar su uso, u obstaculizarlo."* (28) Otra forma en que los habitantes de la periferia del tercer mundo transforman su vivienda en un capital es, además de usar el terreno para residencias intergeneracionales (29), construir habitaciones que ponen en renta asegurando así un ingreso extra a la familia. Ninguna de las dos situaciones es factible en las soluciones de vivienda que se producen en la actualidad en Chile y, como se planteó anteriormente, tampoco son situaciones que la población considere convenientes para responder a sus necesidades. Se ha detectado que existe un porcentaje cercano a un 5% de las

soluciones habitacionales entregadas a los beneficiarios que no son habitadas por estos, sino son arrendadas o "prestadas" temporalmente. Pero estos casos corresponden a personas que no necesitaban realmente una solución habitacional y que postularon al subsidio de vivienda para obtener un ingreso extra a través de la renta. Esto es irregular y puede ser penado por la ley aunque muchas veces es difícil de descubrir.

La **violencia e inseguridad** han pasado a ser características de los barrios de los más pobres. La violencia, uno de los problemas sociales más acuciantes de la actualidad y que parecen menos controlables hacia el futuro, está parcialmente relacionada con el aumento de la drogadicción. Este es un fenómeno creciente y hasta ahora sin soluciones visibles en ningún país. Muchos barrios populares se transforman en centros de venta de drogas y no se visualizan formas de competir con las altísimas ganancias que obtienen los que comercian con ellas.

Pero también parte del problema se relaciona con las características de los barrios-"ghettos" donde viven los más pobres, con el mínimo tamaño de las viviendas que expulsan a los hijos al exterior, a las calles, que son las principales escuelas de violencia y semilleros de pandillerismo.

Por otra parte, la anomia social (falta de interés, de solidaridad, etc.) que caracteriza a los barrios pobres de los países desarrollados, y que es característica de la situación chilena actual, es uno de los factores que aumentan la inseguridad. Los barrios donde la gente se conoce generan espontáneamente redes de protección que hacen que los vecinos se sientan seguros. Esta anomia parece menos común en los asentamientos "espontáneos" del mundo en desarrollo, donde desde el inicio se genera una comunidad que está luchando por un propósito común.

En este contexto, no parece raro que se observe un creciente deterioro de la salud mental, el cual en los hombres se refleja en aumento del alcoholismo y drogadicción y en las mujeres en mayores niveles de angustia y depresión.

Existe un elemento que últimamente ha pasado a ser reconocido como una "consecuencia inesperada" de los programas de vivienda dirigidos a los más pobres por el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo. Este es la concentración de la pobreza crónica que se está produciendo en algu-

nos asentamientos (la "ghettización" de las zonas habitacionales populares que se planteó antes) y que es la otra cara de la moneda del éxito de los sistemas de focalización que este ministerio ha estado implementando en los últimos años (30).

El hecho de concentrar en una área a familias de muy escasos recursos, sin capacidad económica pero tampoco sin respaldos sociales con que hacer frente a su situación de pobreza, está generando barrios que se deterioran rápidamente donde la inseguridad (31) y la falta de expectativas son comunes. Las familias reciben una "semi-solución" habitacional que para llegar a ser adecuada requiere de la capacidad económica y de trabajo de cada familia. Cuando el grueso de las familias de un asentamiento no tiene estas capacidades, ni recibe apoyo externo para ello, no parece factible lograr condiciones de vida adecuadas para los residentes.

Un problema que a nuestro entender es en parte reflejo de la insatisfacción de la población con el producto que está recibiendo a través de la política habitacional es el **altísimo nivel de morosidad** que caracteriza el estado de la cartera hipotecaria de los programas habitacionales. Este es uno de los temas más conflictivos y menos logrados, y atañe a toda la producción de vivienda social en Chile. Si se quiere sintetizar en pocas palabras, lo que está sucediendo en el país es que gran parte de la gente no está pagando las deudas habitacionales de las viviendas gestionadas por el Estado y el cobro de la cartera hipotecaria tiene tantas implicaciones (y costos) políticos, que no se han implementado hasta ahora mecanismos efectivos para lograr su recuperación.

En un estudio realizado por el Ministerio del Interior en 1989, los factores que explican los altos niveles de morosidad en el Programa de Lotes con Servicios son los siguientes:

- estacionalidad del empleo rural que determina períodos sin ingresos;
- estímulo del no pago como instrumento político partidista (promesas electorales);
- irregularidad en la entrega de los títulos de dominio;
- sensación de inembargabilidad de los beneficiarios;
- venta fraudulenta, donde quienes venden y compran creen ser liberados de la obligación o deuda original; y,

- debilidad municipal en la constitución de la cartera hipotecaria y en su administración. (Débil coordinación entre departamentos municipales involucrados en la recuperación de costos, excesiva lentitud en la escrituración jurídica de las propiedades, y una escasa información a la comunidad sobre los costos involucrados).

Por otra parte, los altos niveles de morosidad, y la presión política generada en torno a este problema, han llevado a sucesivos gobiernos a decretar "repactaciones" que permiten la renegociación de la deuda habitacional. A fines del gobierno militar, en 1989, se promulgó el primero de estos decretos y durante el gobierno del Presidente Aylwin se promulgaron los decretos supremos 955/1990 y los 466/1992, los cuales encontraron una acogida positiva por parte de los beneficiarios, quienes pudieron cancelar su deuda por una cifra fija y relativamente baja. De aquí surgió el nombre de "perdonazo" como la gente se refiere comúnmente a estos decretos, y con ello un consecuente desincentivo a pagar porque "...ya viene otro perdonazo...".

El problema es tan grave que el gobierno se encuentra en la actualidad realizando estudios específicos del problema de las carteras hipotecarias y se halla redefiniendo acciones para enfrentarlo. La situación es muy compleja ya que en algunos casos resulta más costoso organizar un sistema de cobro de la cartera hipotecaria y una efectiva fiscalización, que la recuperación que puede esperarse por los montos adeudados por la población.

Pensamos que este problema se relaciona con el hecho de que un número importante de soluciones habitacionales ha sido entregado a familias en extrema pobreza. Aunque lograron acumular un ahorro mínimo exigido para obtener un subsidio habitacional, gran cantidad de ellas no son capaces de cubrir los pagos mensuales ("dividendos") que adeudan por su vivienda. Pero es indudable que los altísimos niveles de morosidad de los programas de vivienda social se deben no sólo a la incapacidad real de pago de ciertos grupos, sino también a la resistencia de familias que consideran injusto el que algunas hayan sido beneficiarias de las condonaciones de deuda en tanto que otras tienen que seguir pagando por el mismo tipo de vivienda.

Ultimamente el gobierno ha decidido llevar ade-

lante un programa ejemplar de castigo a familias que pueden pagar y no lo hacen. Con ello se espera mejorar la situación (32).

Recientemente, el Ministerio de la Vivienda ha decidido afrontar algunos de estos problemas por medio de la organización de un mercado de viviendas usadas, cosa que hasta ahora no era factible por dos razones:

- 1) La vivienda o solución habitacional recibida no era transable en el mercado antes de 5 años; y
- 2) El beneficiario o beneficiaria de un programa de vivienda sólo podía postular una sola vez a los subsidios habitacionales y dado el estricto control y eficiente funcionamiento del sistema, esto se ha cumplido hasta ahora.

Aunque en principio la idea de crear un mercado de vivienda usada para lo cual también se puedan obtener subsidios es lógica, creemos que puede tener un efecto no deseado muy serio y es el de acelerar el proceso de concentración de la extrema pobreza en ciertas áreas que serán las menos apetecidas por presentar condiciones menos favorables.

A pesar de los avances logrados, hay un porcentaje de familias que quedan fuera del sistema porque su capacidad de ahorro es nula. Para ellas se ha visto que no es ni siquiera positivo entregarles una solución habitacional (no pueden afrontar pagos de servicios, etc.), por lo cual se está trabajando en el diseño de una política integrada de atacar estos niveles más duros de pobreza para "habilitar" social y laboralmente a esos grupos (capacitación, empleo, etc.)

Lo anterior deja planteados una serie de aspectos sobre los cuales es posible y necesario actuar, pero queremos para finalizar sintetizar algunas de las cuestiones que resultan prioritarias para enfrentar la problemática habitacional en este momento del desarrollo nacional.

Notas

(1) Este trabajo, en una versión más larga, fue preparada para el Woodrow Wilson International Center for Scholars y será publicado en su Serie de Docu-

Nos interesa destacar el hecho de que "la ciudad" que esta política habitacional está generando para los más pobres está produciendo la destrucción y pérdida de componentes sociales fundamentales, algunos de los cuales podrían ser recuperados si se entendieran los procesos y la dinámica subyacente.

La falta de sentido de pertenencia y la incapacidad de los vecinos por hacer propio su entorno inmediato, son factores que deben ser revisados cuidadosamente si se quiere avanzar en hacer de las calles de las ciudades lugares más seguros y vivibles para sus habitantes.

Se necesita readaptar los programas de vivienda social para evitar producir bolsones de pobreza dura, y para evitar problemas ambientales graves tales como la extensión indefinida de las áreas urbanas (suelo: recurso escaso), la contaminación al interior de los hogares que es considerada una de las principales causas de las enfermedades respiratorias.

Si se quiere que la vivienda sea un vehículo para mejorar la situación de las familias más pobres y salir de la pobreza, deben rediseñarse este tipo de programas de forma tal que faciliten:

- a. la generación y desarrollo del capital social,
- b. posibilitar la utilización de la vivienda como capital (mejoramiento y ampliación que permitan acoger adecuadamente a la familia extensa y/o arrendar parte de la vivienda para obtener ingresos en casos necesarios),
- c. el mejoramiento sostenido de la vivienda y su entorno.

Quedan pendientes asimismo algunas preguntas importantes que es necesario trabajar: ¿Cómo habría que redefinir las políticas para que haya un mejoramiento en el largo plazo? ¿Se resuelve el problema habitacional a través de mecanismos de mercado? (33).

mentos de Trabajo del Programa de Estudios Latinoamericanos.

- (2) No se considera el caso de Cuba por sus condiciones radicalmente diferentes.
- (3) Alfredo Rodríguez, "Como gobernar a principados que se regían por sus propias leyes antes de ser ocupados", revista SIAP. Vol. XVII, num. 65, marzo, 1983.
- (4) Andres Necochea, "Los allegados, una estrategia de supervivencia solidaria en vivienda", Revista EURE, Vol. XIII-XI, N° 39-40, octubre, 1987, p. 87.
La única "toma" exitosa de todo el período de gobierno autoritario se produjo el 22 de setiembre de 1983, cuando 8.000 familias (aproximadamente 32.000 personas) constituyeron en terrenos baldíos los campamentos Cardenal José María Caro y Monseñor Juan Francisco Fresno, realizando así la toma más grande de la historia del país. Todos los intentos por erradicar a estos pobladores fueron frustrados y el gobierno optó por integrarlos al Programa de Erradicación de Campamentos. (Ducci, 1993).
- (5) Desde 1975 se inician distintas acciones para producir vivienda social, como la creación de los Comités Habitacionales Comunes, programas de subsidios habitacionales, de Viviendas Básicas, de erradicación de campamentos, etc. (Ducci, 1993).
- (6) Metas del Programa de Lotes con Servicios, orientado a acabar con los "campamentos", con financiamiento del BID. Drago Domancic, SUBDERE, Ministerio del Interior, 1996. Otro estudio del INVI de la Universidad de Chile para el MINVU en 1996, calculó en alrededor de 100.000 las familias que habitan en viviendas sin saneamiento.
- (7) Estimación de las viviendas básicas y progresivas producidas y/o subsidiadas por el sector público entre 1990 y 1995, destinadas a los sectores de menores recursos. Viviana Fernández, MINVU, Seminario Internacional: Desarrollo Urbano Habitacional Sustentable, abril 1997.
- (8) Fuente: *Chile, The Adult Policy Challenge*, IBRD, The World Bank, A World Bank Country Study, 1995, p. 24.
- (9) Informe sobre el Desarrollo Mundial. Banco Mundial, 1996.
- (10) Joan MacDonald, "La vivienda en Chile, hoy", CPU, Doc. de Trabajo N° 12, 1989.
- (11) Aproximadamente de 16.000, 32.500 y 50.000 dólares.
- (12) MINVU (Ministerio de Vivienda y Urbanismo), Memoria Anual 1995 e Informativo Estadístico N° 223, nov.- dic. 1996.
- (13) Ministerio de Interior, 1997, Seguimiento y Evaluación, Programa de Mejoramiento de Barrios y Lotes con Servicio, Informe Final, p. 22.
- (14) María Elena Ducci, 1994, Salud y Habitat, Capítulo Chile, Informe Final, También Ministerio de Interior, 1997, *op cit*.
- (15) MINVU, 1994. Evaluación del Programa de Vivienda Progresiva, Modalidad Privada, Informe Final.
- (16) El nombre de "ghetto" se cree que surge en la ciudad de Venecia en 1517 por estar cerca de unos talleres de fundición (gettho). Whittick, A., Enciclopedia de la Planificación Urbana, IEAL, Madrid, 1975, p. 652.
- (17) Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 1997. Seminario Internacional: Desarrollo Urbano Habitacional Sustentable, Universidad de Chile, abril 1997.
- (18) C. Accioly and F. Davidson, "Density in Urban Development", Building Issues, vol. 8, No. 3, 1996, Lund University, Lund Centre for Habitat Studies, p. 7.
- (19) Este es el único programa de vivienda dirigido a los sectores más pobres que da una solución que se considera "completa".
- (20) En entrevistas y encuestas levantadas entre mayo y junio de 1996 en 35 asentamientos a lo largo del país, en todos los casos los habitantes señalaron a "los jóvenes" y la drogadicción como problemas graves del barrio. Ministerio del Interior, 1996, *op cit*.
- (21) Ducci, M.E., 1995, "Salud mental en mujeres de la periferia pobre de Santiago de Chile", Documento de Trabajo, Instituto de Estudios Urbanos.
- (22) "...parecen callampas con baño..." fue la expresión de un profesional en una visita a terreno de viviendas progresivas.
- (23) Cortínez, 1997, *op cit*.
- (24) Este problema ha tratado de ser enfrentado últimamente por el MINVU y desde hace alrededor de un año las familias beneficiarias pueden proponer las comunas donde les interesa vivir y ya no pierden necesariamente sus beneficios (antigüedad, etc.) si no aceptan una vivienda en una zona donde no les interesa vivir.
- (25) En otros países en desarrollo, el fenómeno del allegamiento ha sido y es un mecanismo social funcional que permite a los sectores de escasos recursos apoyar a las familias recién formadas de hijos o

parientes que llegan a la ciudad. El allegamiento como una etapa transitoria y en condiciones de habitabilidad relativamente aceptables, resulta una forma eficiente de facilitar a las nuevas familias su inserción al sistema socioeconómico.

(26) Dos de los problemas serios que enfrentan los países desarrollados se relacionan con el abandono en que se encuentra la tercera edad y el surgimiento de los "homeless", fenómeno que ha pasado a ser característico de los centros de las grandes ciudades. Ambos están directamente relacionados con la pérdida de las familias extensas y su rol al interior de la sociedad.

(27) Robert D. Putnam, 1993, *Making Democracy Work, Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, and Caroline O. Moser, 1996, *Confronting Crisis, A Comparative Study of Household Responses to Poverty and Vulnerability in Four Poor Urban Communities*, World Bank, ESD Studies and Monographs Series N° 8.

(28) Moser, 1996, *op cit.* p. 44.

(29) Lo cual sirve como indicador de disminución de la vulnerabilidad, según el Banco Mundial, Moser, C., 1996, *Situaciones críticas. Reacciones de las familias de cuatro comunidades urbanas pobres ante la vulnerabilidad y la pobreza*, ESD, Banco Mundial, p. 3.

(30) Cortínez, 1997, *op cit.*

(31) El "pago de peajes" es común en ciertos barrios periféricos donde es peligroso cruzar aún a plena luz del día.

(32) Cortínez, 1997, *op cit.*

(33) Han Verschure, Catholic University of Lovaine y Ronalda Ramírez, DPU, University College of London, en Seminario Internacional: Desarrollo Urbano Habitacional Sustentable, Universidad de Chile, abril 1997.