

Vivienda Social y Ciudad.

¿Habitantes pobres o sujetos excluidos de la sociedad?¹

Isabel Zapata Alegría²

Este artículo aborda la problemática de la vivienda social, desde la perspectiva del habitante y de los fenómenos sociales que de ella se derivan, producto del déficit que la aplicación de políticas habitacionales conlleva, en el ámbito del medio ambiente urbano. Se propone promover una discusión del tema, a modo de complementar propuestas existentes acerca de algunas opciones habitacionales y de inserción satisfactoria en la ciudad; dirigida a los pobres urbanos, quienes sin duda, son los actuales sujetos excluidos de la sociedad. La perspectiva para abordar el problema que nos preocupa, debe centrarse en replantear las actuales políticas de vivienda por políticas sociales de inclusión; sobre la base de optimizar y focalizar el gasto público sectorial, en los habitantes más pobres.

This paper deals with social housing from the perspective of the dweller and the social phenomena derived from it as the result of a deficit in the application of housing policies in the urban environment. A discussion is proposed as a way of complementing the existing propositions about some housing options and satisfactory adaptation to the city. The point of view to this problem must concentrate on replacing the present housing policies for social inclusion policies based on concentrating the public expense on the poorest inhabitants.

APROXIMACIÓN A UN DIAGNOSTICO PANORAMA URBANO Y SOCIAL

Abordar la problemática de la vivienda social y las opciones habitacionales que hoy existen para los más pobres, implica referirnos necesariamente al tema del desarrollo urbano, particularmente al caso de Santiago, impactado por la política habitacional vigente. Dicha aproximación, nos permitirá entender el problema de la vivienda de interés social, como un problema urbano, desde un enfoque sistémico, holístico y global, condición indispensable para abordar una crítica constructiva y una propuesta consecuente a su planeamiento.

Surge como preocupación, en el ámbito nacional, el tema de la participación social y económica que tienen las familias más pobres en los espacios

urbanos e instancias ciudadanas, el cual se ha ido transformando en un tema coyuntural y popular,

¹ El presente artículo corresponde a la introducción preparada por la autora, de la publicación del seminario «Vivienda Social: Opciones para los más pobres», organizado por el Instituto de la Vivienda, en el marco de la celebración de los 150 Años de Enseñanza de la Arquitectura 1849-1999, que se realizó el día 24 de Junio de 1999. Lo anterior, con el fin de proporcionar al lector, una reflexión acerca de la problemática de la vivienda social y las actuales opciones que existen para los sujetos más excluidos de la sociedad; así como también inquietar y promover una amplia discusión de las actuales políticas habitacionales y diversidad de programas, que oferta el sector público, a las familias y hogares más pobres, para la resolución de la carencia de una vivienda.

² Arquitecta, académica Instituto de la Vivienda.

permeando las actuales políticas públicas en el ámbito de la planificación del hábitat. En la práctica, se evalúa que los pobres urbanos tienen un acceso cada vez más restringido a los procesos de participación, los que son inherentes a los procesos de integración social y de satisfacción de necesidades de pertenencia e identificación del hombre con su medio ambiente urbano, físico, social, económico y cultural.

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, en su último informe del año 1998, suscita algunas paradojas respecto a nuestro panorama socio-económico. Por un lado, Chile tiene un sitio, como uno de los países que sustenta uno de los Índices de Desarrollo Humano³ más altos dentro del concierto latinoamericano. Y por otro lado, se han experimentado efectos regresivos en el ámbito de la distribución del ingreso, acentuando la brecha entre los más ricos y los más pobres. Las cifras del Banco Central, señalan en la última década un crecimiento económico sostenido del 7% anual, reducción de la inflación y el desempleo a un 6% al año 1998, incremento de las remuneraciones en un 4% anual, aumento de las exportaciones en un 90% y las inversiones extranjeras en un 250%. En síntesis, las cifras macroeconómicas indican un progreso notable, recientemente aminoradas producto de la crisis económica globalizante. No obstante, dicho proceso de crecimiento económico, no ha atenuado la distribución inequitativa y desigual del ingreso. Esta es la paradoja social chilena.

La encuesta CASEN, muestra que el decil más rico obtiene un ingreso 29 veces mayor al decil más pobre, es decir esta desigualdad de ingresos "se refleja en una percepción popular de un desajuste entre lo que se aporta a la riqueza nacional y lo que se recibe". La encuesta CERC (Centros de Estudios de la Realidad Contemporánea) de marzo de 1996,

indica que un 40% de las personas atribuyen que el crecimiento económico, es producto del esfuerzo de los trabajadores; pero dichos beneficios económicos, sólo alcanza a una minoría, según la opinión de un 78% de los entrevistados. En consecuencia, existe una percepción generalizada de la gente, que indica que dichas cifras macroeconómicas no han logrado reducir la pobreza. La encuesta CEP de 1996, arrojó datos que indicaron que el 44,3% de los encuestados opinaron que los pobres viven igual que antes, con relación a un período de 5 años atrás (1991- 1996), el 24,5% consideró que viven peor y el 29,4% consideró que viven mejor. Es decir, un total de 68,8% de la gente piensa que los pobres no han mejorado o han empeorado sus condiciones de calidad de vida ⁴ (PNUD; 1998).

En el actual escenario de empobrecimiento urbano, los índices de pobreza están relacionados con la vulnerabilidad del empleo, como resultado de la liberalización de los mercados laborales; como efectos tangibles de la política neoliberal que comenzó a aplicarse en la década de los sesenta en nuestro país.

ACCION PÚBLICA Y ROL DEL ESTADO

Frente a un proceso de urbanización acelerado y creciente, producto principalmente por las migraciones interurbanas y crecimiento intraurbano, existe una incapacidad de los gobiernos de abordar planificadamente la inserción y atención de sus habitantes más carenciados.

³ Informe y declaraciones del P.N.U.D. (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo).

⁴ PNUD. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. «Desarrollo Humano en Chile- 1998. Las paradojas de la Modernización». Pág. 49,1998.

Se denota un déficit cualitativo creciente de vivienda, infraestructura, problemas de empleo y subempleo, generándose una dicotomía de un sector formal e informal. Se suma a lo anterior, problemas urbanos ambientales que se han ido agudizando como son la contaminación, crisis energética, manejo de basuras, contaminación acústica, problemas de congestión, etc.

Enunciamos una pérdida de equilibrio en nuestro actual esquema de crecimiento económico, reflejado en las relaciones hombre - medio ambiente, donde el hábitat residencial ocupa el sitio más significativo. Dicho hábitat se caracteriza por la falta de accesibilidad a los bienes y servicios, carencia de equipamiento público y espacios complementarios a la actividad residencial, dificultades en el acceso y uso deficiente de las redes de transporte urbano, en cuanto a recursos de tiempo y dinero para acceder a centros laborales, de abastecimiento y servicios. Todo lo cual ha ido agudizando los publicitados fenómenos de segregación socioespacial y socioeconómica urbana; desencadenando procesos involutivos en la inserción física y social satisfactoria, que el habitante demanda del territorio en donde vive.

Con este escenario, la Agenda Internacional Hábitat II, plantea la sustentabilidad de los asentamientos humanos y la "vivienda para todos", donde el principal enfoque expuesto para una eficiente provisión de vivienda por parte de los gobiernos es el de "facilitador". Esto significa un Estado cuya función sea facilitar la gestión concurriendo en planes de acción con el sector privado, para dinamizar el mercado productor de vivienda, regulado en forma clara y transparente; adoptando medidas según la oferta generada y apoyar un proceso que otorgue calidad a la vivienda focalizada en los más pobres.

El Banco Mundial propugna para los gobiernos la implementación de mecanismos para promover el financiamiento privado de hipotecas, la racionalización de los subsidios, la reducción de estándares, flexibilizar la normativa habitacional y promover el desarrollo mejorando la eficiencia del sector industrial de la construcción. Ciertamente el caso chileno responde a este descompromiso y cambio de rol por parte del Estado, desregulando y privatizando sus estructuras, lo que ha significado traspasar a los privados la casi totalidad del proceso habitacional, los cuales explotan máximas utilidades, inherentes al negocio económico. Frente a ello, no existe un marco regulatorio que establezca normas al control de la gestión de las empresas constructoras, para salvaguardar al menos la calidad de las viviendas construidas.

En consecuencia, en el actual marco político-institucional, podemos estimar como el rol del Estado impacta y determina el sentido de las políticas sectoriales. Su rol facilitador, plasmado en el proceso de modernización del Estado, donde uno de los objetivos planteados es incrementar la eficiencia en la gestión pública, para dar cada vez más garantía de gobernabilidad; desestima principios de equidad social en el acceso a la vivienda, inhibiendo un proceso de constitución de comunidad a partir de la conformación de un hábitat residencial.

POLÍTICA HABITACIONAL Y PRODUCCIÓN DE VIVIENDAS - POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL

Según Víctor Saúl Pelli⁵, la acción habitacional no debiera entenderse únicamente como producción y

⁵ En "La Integración Social como Objetivo de las Políticas Habitacionales". Boletín INVI N° 31- Agosto 1997, V. 12: 57 a 62 págs.

transferencia de bienes y servicios, apuntando a que la pobreza urbana -moderna no se refiere a la carencia asociada a la supervivencia física de las personas, sino referida aún más a las necesidades imperiosas de satisfacción, jerarquización social, igualdad en el acceso a las relaciones sociales democráticas y equitativas. Apunta a la necesidad de una inserción social efectiva y satisfactoria, más allá de los problemas de segregación territorial es la presencia física de la exclusión social, que lo considera *"parte del cuadro de pobreza urbana y constituye por sí misma un esquema de interrelación contaminante y obstructivo para la formación de un tejido social democrático"* (Pelli, V, S.; 1997).

Frente a este panorama el diagnóstico que se enuncia de las políticas habitacionales convencionales, es la acentuación de los problemas asociados a la carencia de espacios para la gestión e integración social. En este contexto, visualizamos efectos negativos y generación de déficit cualitativo, respecto al análisis de aspectos derivados de la producción de vivienda, entre los cuales cuenta la insatisfacción residencial, inseguridad ciudadana, generación de focos criminógenos, exclusión, subordinación y segregación de los beneficiarios de la gestión social - pública. Todo lo anterior, son algunos de los efectos de la transferencia de soluciones individuales, como productos terminados o unidades progresivas, que encuentran su escenarios más luctuoso, en la marginalidad urbana, del contexto metropolitano.

El problema esencial no es la resolución de la pobreza en sí, como el satisfacer a través del subsidio, la carencia habitacional de los más pobres; sino es el grave proceso de exclusión social de los estratos más bajos de la población.

Esto conlleva a evaluar propuestas territoriales, como factor de análisis de los problemas sociales y

particularmente del análisis de la sustentabilidad de los conjuntos resultantes de una política habitacional estatal.

En resumen, los contenidos de un diagnóstico certero de quienes son los habitantes pobres urbanos, que se reconocen desde una nueva caracterización de seres excluidos, se refiere principalmente a la caracterización social de vulnerabilidad y temporalidad del empleo y por ende los ingresos monetarios que ellos perciben. Este fenómeno generalizado, se presenta como resultado de la liberalización de los mercados laborales, en conjunto con la inequidad en la distribución del ingreso, en el acceso al consumo y la propiedad, situación que determina la capacidad de participación financiera en la postulación a un subsidio habitacional.

Debemos planteamos como desafío, alcanzar un estado de equidad social, como principio rector en la generación y formulación de políticas y programas públicos. Ello implica evaluar su cobertura, en cuanto a la accesibilidad que actualmente tienen las personas que integran los estratos socioeconómicos más bajos a los subsidios habitacionales, para satisfacer sus necesidades más apremiantes de alojamiento y subsistencia.

Desde esta perspectiva, nos preguntamos ¿Quiénes son los actuales beneficiarios de los subsidios habitacionales que entrega el MINVU?, ¿Qué nivel de focalización tienen las actuales políticas habitacionales?, ¿Es la focalización del gasto público en vivienda, uno de los objetivos estratégicos de las políticas habitacionales del MINVU?, y por otro lado, ¿Cuáles son los futuros escenarios de marginalidad urbana?, ¿Cómo palear los efectos del enfoque sectorial y de la concepción de la vivienda como producto, en la generación de nuevas urbanizaciones?, ¿Como enfrentar a nivel de política o

programa; la configuración de hábitats residenciales deficitarios y consolidados?

CONCLUSIONES

Se visualiza una ausencia de perspectivas integradoras desde el sector público, para adoptar un enfoque sistémico y una visión holística en la resolución de los problemas de vivienda, proporcionándonos una adecuada concepción de las políticas habitacionales como parte integrante del planeamiento territorial. Lo anterior, constituye la plataforma base para proyectar e intervenir el hábitat, impulsando de esta forma, procesos sinérgicos de sustentabilidad de los entornos residenciales.

Hoy en día, es prioritario y necesario un cambio de enfoque de las políticas habitacionales, reclamado desde amplios y vastos sectores vinculados al tema de la vivienda. No obstante, no se desconoce el diagnóstico evidente que proclama como exitoso el proceso de producción habitacional, cumpliendo metas anuales de número de soluciones, que según el barómetro latinoamericano, alcanza los más altos índices.

En los albores de un nuevo siglo, que avisa bríos de modernidad, es imperativo en primer lugar, un cambio de enfoque sectorialista de la vivienda social, por uno que integre la planificación del hábitat en sus múltiples dimensiones, como eslabón en el proceso del hacer ciudad. En segundo lugar, hay que desviar la atención y el quehacer público de la producción habitacional, -que a la fecha estima sólo los estándares cuantitativos para suplir los déficit de cobertura-, para centrar una amplia discusión en la calidad de las soluciones habitacionales y la eficiencia del gasto público mediante una adecuada focalización. Lo anterior, con el único objeto de atender en forma satisfactoria

la carencia de vivienda de los sectores más desposeídos y excluidos que existen en el país.

La discusión de la calidad de soluciones en cuanto a sistema y diseño, debe extenderse al proceso de gestión habitacional, en contraposición a la situación actual en donde dicho proceso se refiere únicamente a la producción y transferencia de soluciones habitacionales, discriminando al pobre urbano de la toma de decisiones y poder de gestión. De esta forma, se desestima su potencial rol de actor y negociador para la resolución de sus necesidades y efectividad en la satisfacción de las mismas a lo largo del tiempo, mediante la organización social, entendido como el proceso de colectivización de carencias, que canaliza con mayor impacto y efectividad los procesos de cambio social. Agudiza lo anterior, el citado fenómeno de la segregación socio espacial, promoviendo desde la perspectiva social, la discriminación a la estructura urbana, enajenando al pobre de pautas y códigos de comportamientos, para participar democráticamente e integrar la sociedad en su conjunto.

Es sin duda, imperativo abordar una visión crítica de la actual política de vivienda y urbanismo, desde una visión sinóptica, elaborando y proporcionando nuevas propuestas que enfrenten sus principales tópicos, como es la resolución de la sustentabilidad del medio ambiente urbano, los problemas de infraestructura, renovación y/o rehabilitación del parque habitacional deficitario, de localización de conjuntos habitacionales y en la producción habitacional, temas de provisión, financiamiento, teconología y diseño.

Lo enunciado en los párrafos precedentes, se entrega como reflexión acerca de la problemática de la vivienda social, en cuanto a los efectos de una política habitacional y las actuales opciones que se

ofrecen a los habitantes más pobres. Por el contrario, hoy es imperativo enfrentar la necesidad de abordar políticas de inclusión social, dirigida a satisfacer las carencias de los sujetos más excluidos de la sociedad.

BIBLIOGRAFÍA

- **Seminario «Vivienda Social: Opciones para los más pobres»**, organizado por el Instituto de la Vivienda, en el marco de la celebración de los 150 Años de Enseñanza de la Arquitectura 1849- 1999. Fecha: 24 de Junio de 1999.
- **PNUD**. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. «Desarrollo Humano en Chile- 1998. Las paradojas de la Modernización». 1998.
- **Pelli, Víctor Saúl**. "La Integración Social como Objetivo de las Políticas Habitacionales". Boletín INVI N° 31- Agosto 1997, V.12: 57 a 62 págs.
- **Habitat II**, Declaración de Estambul sobre los Asentamientos Humanos, Junio 1996.