

Rodrigo Hidalgo Dattwyler*

¿Se acabó el suelo en la gran ciudad? Las nuevas periferias metropolitanas de la vivienda social en Santiago de Chile* *

Abstract

This paper analyses and interprets the socio-spatial effects of the construction of social housing in peripheral municipalities of the Metropolitan Region of Santiago. The main results points to acknowledge that the allocation of low income families in sites that already exhibit disadvantageous conditions is creating a state-led precariopolis, characterized by social exclusion and new forms of inequality in comparison to the existing conditions in the last decades.

Keywords: *Housing policy, segregation, metropolitan expansion*

Resumen

Se analizan e interpretan los efectos socio-espaciales del proceso de construcción de viviendas sociales en las comunas de la periferia del Área Metropolitana de Santiago. Los resultados llevan a postular que, producto de la ubicación periférica y de las condiciones urbanas deficitarias que dan a lugar dichas áreas residenciales, se está formando una verdadera precariopolis estatal, que muestra signos de exclusión y desigualdad diferentes a los vividos en décadas anteriores.

Palabras clave: Política de vivienda, segregación, expansión metropolitana

1. Introducción

La ciudad de Santiago es un escenario en donde toman lugar las diferentes iniciativas de las distintas agencias públicas, que se crean en el siglo XX para abordar el problema de la vivienda. Ellas modelan, en una proporción significativa, la geografía social de la ciudad y desencadenan de paso, procesos de segregación residencial, en los cuales un grupo humano con características homogéneas ocupa un segmento de la superficie de la ciudad. Los efectos funcionales y sociales derivados de la creación de grandes zonas residenciales homogéneas promovidas por el sector público, son uno de los aspectos que deben profundizarse para conocer la globalidad de los procesos que dan lugar a la morfología social y espacial de la ciudad.

Desde la perspectiva del presente trabajo se postula que el Estado, a través de las políticas de vivienda, ha ejercido una influencia decisiva en el patrón de segregación residencial. Directa o indirectamente, ya sea construyendo nuevas viviendas, otorgando soluciones transitorias o derechamente desatendiendo a los sin casa, el Estado distribuye y acumula a la población más pobre en áreas específicas. Desde un punto de vista histórico (por ejemplo, Cariola, Soler y Athey, 1969; Santa María, 1973, e Hidalgo, 2005) frecuentemente, se afirma que la política estatal de vivienda terminó por provocar una minimización de las posibilidades de integración social en el espacio, ello lleva a pensar en que la acción segregadora del Estado ha potenciado la fractura del espacio residencial. Lo anterior se ha traducido también en una profundización de las distancias –físicas y sociales- entre los depositarios de la acción pública con el resto de los habitantes de la ciudad.

Esta afirmación, en la actualidad, es prácticamente indiscutible y bajo los estándares de construcción y localización sobre los cuales descansa la labor edificadora del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, sin duda que la integración funcional y social de los conjuntos habitacionales de vivienda básica es un aspecto que difícilmente será superado en el corto o en

el mediano plazo. En este contexto, se hace necesario avanzar en el análisis de las consecuencias que la situación mencionada ostenta en términos de los grupos humanos involucrados y del territorio donde se emplazan dichos conjuntos de viviendas.

Las políticas de vivienda en los últimos años en Chile llaman la atención por la reducción constante del déficit habitacional, el que en la última década pasó de 888.681 unidades en 1992 a 450.000 en el año 2000. Sin embargo esta reducción cuantitativa del número de viviendas faltantes para los más necesitados ha traído aparejada una serie de externalidades en las ciudades chilenas, que se manifiestan en procesos de segregación social y fragmentación física del espacio urbano (Sabatini, 2000 y Rodríguez y Sugranyes, 2005).

Tradicionalmente ubicada en las periferias de las ciudades chilenas, la vivienda social durante el siglo XX fue un motor de la expansión urbana. En los inicios del siglo XXI se entra a un nuevo estadio en lo que a localización de estos conjuntos se refiere y tiene relación con su construcción en comunas situadas en espacios periurbanos o rururbanos. Dicho en otras palabras, en las áreas metropolitanas de Chile las viviendas sociales ya no tienen posibilidades de construirse en el límite de la mancha urbana sino que se levantan en espacios distantes de la frontera edificada de la ciudad, tanto en el medio rural como en las ciudades menores existentes en los confines de las grandes conurbaciones.

La masificación de las viviendas sociales en la década de los noventa –representada en la construcción de más de un millón de unidades en todo el país- se basó en ampliar al máximo el número de beneficiarios, situación que mostró altos costos para los habitantes involucrados, los que se manifestaron en situaciones tan concretas como la deficiente calidad de la construcción, superficies mínimas habitables, conjuntos de gran tamaño y localizaciones periféricas, entre otros aspectos de singular importancia. En la primera mitad de la década inicial del siglo XXI, a pesar de existir la intención de impulsar medidas correctoras, como normativas que apuntan a mejorar la calidad de la construcción e iniciativas para poner en marcha la construcción de equipamientos en los conjuntos existentes, la labor edificatoria de nuevas unidades –con el criterio del

* Instituto de Geografía, Pontificia Universidad Católica de Chile. E-mail: hidalgo@geo.puc.cl

** Este trabajo se enmarca en los resultados del proyecto Fondecyt 1060759. Enviado el 3 de agosto de 2006, aprobado el 10 de noviembre de 2006.

precio del suelo- muestra una preocupante concentración en municipios externos a la conurbación de Santiago y por extensión dicha situación también es posible constatarla en las otras dos ciudades del país con características metropolitanas, como son Valparaíso y Concepción.

El artículo intenta adentrarse en esta nueva realidad y mostrar –desde una perspectiva histórica y espacial- cómo se modifica el patrón de localización de los conjuntos de vivienda construidos por el Estado chileno en las últimas dos décadas, período de tiempo situado en el reinado del neoliberalismo y de la globalización. En este último contexto, postulamos que durante este período de tiempo la irrupción de las políticas de libre mercado y de eficiencia económica y sus criterios asociados, también son aplicados a los ámbitos urbanos y territoriales y con ello a la producción de la vivienda social pública.

En este sentido, una primera aproximación para interpretar los efectos sociales y territoriales actuales que tienen los planes de viviendas sociales en Santiago, se relacionan con el modo en que se ha transformado, a lo largo del tiempo, tanto la concepción de las políticas en sí, como el diseño de los programas de vivienda y el tipo de ciudad resultante en cada uno de ellos, cuestión que se trata de llevar adelante en los siguientes apartados.

Cabe destacar que la base empírica del trabajo fue una base de datos que se confeccionó a partir de los libros de obras de las municipalidades involucradas y las memorias anuales del Ministerio de Vivienda y Urbanismo que detallan la labor de la cartera en el país. El criterio para demarcar el área metropolitana de Santiago (AMS) fue el límite establecido por las comunas del Gran Santiago. En base a esta información se procedió a ubicar los conjuntos de vivienda tanto al interior de dicho límite como en las comunas externas¹. La expresión gráfica de la base de datos alfanumérica se logró con dos modalidades preferentes: (1) por el procedimiento de la geocodificación, es decir a través del ingreso de la

dirección al Sistema de Información Geográfica Arcview 3.3, detallando calle y número, cuando se contaba con un plano digital compatible con dicho sistema o (2) por la corroboración o búsqueda del registro de la Dirección de Obras Municipal en el terreno con GPS.

2. La nueva cuestión urbana y el derecho a la ciudad

Durante el siglo XIX los efectos del desarrollo capitalista y del proceso de industrialización se hicieron sentir en todos los ámbitos de la sociedad y motivaron una serie de críticas hacia sus consecuencias en los sectores obreros, que vivían en viviendas precarias con pésimas condiciones de higiene. Esta dura realidad fue relatada en 1872 por Engels en sus clásicos textos sobre las condiciones de vida de la clase obrera en Inglaterra y su contribución al problema de la vivienda.

En tanto problema no asumido por el Estado las condiciones de vida de los más pobres y sus necesidades es diagnosticado y denunciado también por lo que se llamó en esos años como la “cuestión social”, que constituyó el “rótulo” con el cual se le pretendió dar otro nivel de profundidad y seriedad a la situación general en la que vivían los sectores proletarios. La “cuestión social” se ocupó de aquellos aspectos vinculados con las condiciones de trabajo, las organizaciones laborales y sus formas de negociación; incluyendo además puntos relativos a la vivienda, la educación, la salud y la previsión de los trabajadores (Hidalgo, 2002).

En el momento que las elites gobernantes asumen el problema y comienzan a construir lo que en Europa occidental se denominó el Estado de Bienestar, la presión de la “cuestión social” aparentemente desaparece. Sin embargo hoy en con el afianzamiento del Estado neoliberal y el “reinado” de la globalización nos enfrentamos a una nueva cuestión social, definida ahora no por la ausencia de una política social sino que por las consecuencias que tiene

¹ El Gran Santiago está compuesto por 34 comunas, a saber: Santiago, Independencia, Conchalí, Huechuraba, Recoleta, Providencia, Vitacura, Lo Barnechea, Las Condes, Ñuñoa, La Reina, Macul, Peñalolén, La Florida, San Joaquín, La Granja, La Pintana, San Ramón, San Miguel, La Cisterna, El Bosque, Pedro Aguirre Cerda, Lo Espejo,

Estación Central, Cerrillos, Maipú, Quinta Normal, Lo Prado, Pudahuel, Cerro Navia, Renca, Quilicura, Puente Alto y San Bernardo. Las comunas periféricas a ella consideradas en el estudio son: Peñaflores (*), Melipilla, Talagante, Buin, Paine, El Monte, Lampa, Isla de Maipo, Curacaví, Til-Til, San José de Maipo, María Pinto, Calera de Tango y Alhué.

la retirada del Estado sobre determinadas prestaciones y por su acción enfocada a individuos necesitados más que a colectivos organizados (Rosanvallon, 1995).

Desde lo urbano la pregunta es cómo se relaciona lo anterior con la construcción de la ciudad. Las primeras reformas urbanas y más específicamente la construcción del urbanismo como disciplina científica y profesional, se consolida en el siglo XIX como respuesta a los problemas denunciados por Engels y a lo analizado por la “cuestión social” (Topalov, 2004). La forma urbana declarada higiénica es producto de las intervenciones decimonónicas que, en pos de la salud, delinearon una ciudad nueva, ajena a lo que era el antiguo régimen urbano, marcado por la ausencia de los servicios básicos de urbanización.

Durante el siglo XX el Estado del bienestar no es capaz de cubrir las necesidades de las avalanchas de inmigrantes que llegan a las ciudades durante la consolidación del modelo “keynesiano” y aparecen las externalidades de lo que se llamó el capitalismo de Estado (Lefebvre, 1978; Castells, 1974), con una masa marginal organizada que demandaba mejoras en su calidad de vida. Aparece así lo que se llamó la “cuestión urbana”, cuya resolución pasaba “por reconocer la dignidad urbana de la clase obrera reconociendo las necesidades de alojamiento, de equipamiento, capacidad de pertenencia a un espacio común a todos los habitantes” (Cuenya, 2001). Las clases necesitadas pusieron exigencias concretas a las consecuencias de la industrialización y su resolución estuvo dada por la puesta en marcha de programas de gran escala como fueron las grandes barriadas de vivienda social diseñadas bajo los parámetros de la arquitectura racionalista.

La “nueva cuestión urbana” hace énfasis en las demandas sociales que aparecen en la ciudad y que ya no tienen que ver con las luchas de los colectivos organizados, sino más bien con las consecuencias que ostenta la provisión selectiva y a veces precaria de los servicios asistenciales. Existe integración urbana a través de lo material que brinda la urbanización –viviendas conectadas a las redes de agua potable, electricidad, alcantarillado, conectividad vial- pero en muchas ocasiones no hay vinculación efectiva con el resto de la sociedad (Donzelot, 1999).

Lo anterior también en palabras de Mongin (2006) significa un cambio en la condición urbana, entendida inicialmente como la posibilidad de relaciones diversas –corporales, escénicas y políticas, entre otras- que toman lugar y se practican en forma efectiva en el espacio llamado ciudad, a otra situación en que dichas prácticas ceden ante la dispersión, polarización y fragmentación que provoca la expansión metropolitana. Según el mismo autor estamos entre dos mundos, el de la ciudad y el de lo urbano, donde existe la sustancia física que otorgan las mencionadas infraestructuras de servicios, pero que adolecen de la esencia de la ciudad, es decir de la diversidad y mezcla de actividades y personas.

Este marco interpretativo calza con el problema que ocurre hoy con la vivienda social en el área metropolitana de Santiago y, por qué no decirlo, con su evolución durante el siglo XX. Los movimientos de pobladores organizados durante la década de 1960 y parte de 1970 fueron ejemplo internacional a la “cuestión urbana clásica” (Castells, 1974) y precisamente hoy con la “periferización” extrema que tiene la construcción de viviendas sociales, nos lleva a señalar que estamos viviendo las consecuencias de una “nueva cuestión urbana”, donde la provisión del bien existe, pero con una localización deficiente, desconectada de los servicios y equipamientos básicos, que niega el derecho a la ciudad (Alessandri Carlos, 2005) a sus habitantes, entendido como el acceso a las oportunidades, al contacto con un mundo distinto, no solo como fuente de empleo, sino de la cultura, de la educación, de las artes, de la diversidad social, de la paz y seguridad ciudadana.

3. Tempranas periferias de la vivienda social en Santiago de Chile

Primariamente entendemos como vivienda social aquella residencia que es producto de las políticas habitacionales dirigidas a los grupos más desposeídos de la sociedad, que no pueden optar por sus propios recursos a las viviendas del mercado inmobiliario. El término es concebido desde una perspectiva amplia, lo que refleja a la vez el alcance de las actuaciones públicas en el sector, las cuales, durante el período desarrollista –de 1925 a 1973 aproximadamente-, beneficiaron también a los sectores medios.

En un contexto más específico coincidimos con la definición de vivienda social aportada por Bravo (1996), quien postula que el término en cuestión es una abreviación del concepto de “Vivienda de Interés Social” que fue promovido hacia la década de 1950 por la Organización de Estados Americanos (OEA). Concretamente el autor señala que dicha vivienda es concebida como una “vivienda planificada, no suntuaria e higiénica, esto es, dotada de servicios básicos con una búsqueda en la racionalización del diseño y llevada a mínimos en sus espacios con el respaldo de las Ordenanzas de Urbanización y Construcciones económicas o de las normativas técnicas de los organismos de vivienda” (Bravo, 1996: 3).

La relación existente entre morfología urbana y vivienda social tiene en el caso chileno repercusiones sobre la expansión, consumo de suelo urbano y en la forma de agrupación de las clases sociales a través de la construcción de diferentes tipologías de espacios residenciales. En un primer momento las acciones públicas en materia de vivienda social, iniciadas por la Ley de Habitaciones Obreras de 1906, tuvieron implicaciones sobre el espacio ya edificado, control de habitaciones malsanas vinculadas a los conventillos y ranchos en que vivían los sectores populares. La misma normativa, a unos años de su promulgación promueve, aunque con una proporción mucho menor de aquellas unidades demolidas –un cuarto o pieza construida por 1,5 demolidas entre 1906 y 1924-, la edificación de los primeros conjuntos de viviendas sociales, los que se ubicaron en la periferia de la ciudad, inmersos de preferencia en lo que eran los nacientes barrios industriales de la capital del país (Hidalgo, 2005).

La iniciativa que sucedió a la Ley de 1906 amplió en forma considerable el número de unidades construidas –cerca de 7.000 viviendas en contraste con las aproximadamente 4.000 de la ley de 1906- las que sin embargo fueron escasas ante un déficit de viviendas que bordeaba a inicios de la década de 1930 las 300.000 viviendas. Esa fue la Ley de Habitaciones Baratas de 1925 o *ley de las cooperativas*, que otorgó vivienda a gremios organizados en diferentes sectores de la ciudad, no solo en barrios populares sino que también en el incipiente barrio alto de Santiago (Hidalgo, 2005).

Tanto la demanda desatendida como la nueva forma en que se abordó la oferta de viviendas para los más pobres, generó periferias residenciales de autoconstrucción –muchas de estas operaciones se convirtieron en asentamientos precarios-, y otras conformadas por grandes conjuntos –poblaciones de vivienda social- inspirados en el racionalismo arquitectónico (San Martín, 1992; De Ramón, 1990). Esta última tendencia que comenzaba a cobrar fuerza en el contexto internacional, como una alternativa válida para acometer la ingente labor que significaba atender al crecimiento poblacional de las grandes ciudades que presionaba por más y más viviendas (Geisse, 1983; Hurtado, 1966).

Es precisamente durante el período del llamado Estado Nacional Desarrollista que se inicia la construcción *en gran escala* (Muñoz Malushka, 1937; Parraguez, 1947). Impulsadas por la Caja de la Habitación Popular, fundada en 1936, nacen las primeras agrupaciones de vivienda que superan las 5.000 unidades. En ellas la influencia urbanística proveniente desde el movimiento moderno a través de los Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna impulsados desde 1928 por el arquitecto urbanista Le Corbusier fue notable y su legado prácticamente perduró hasta los '70.

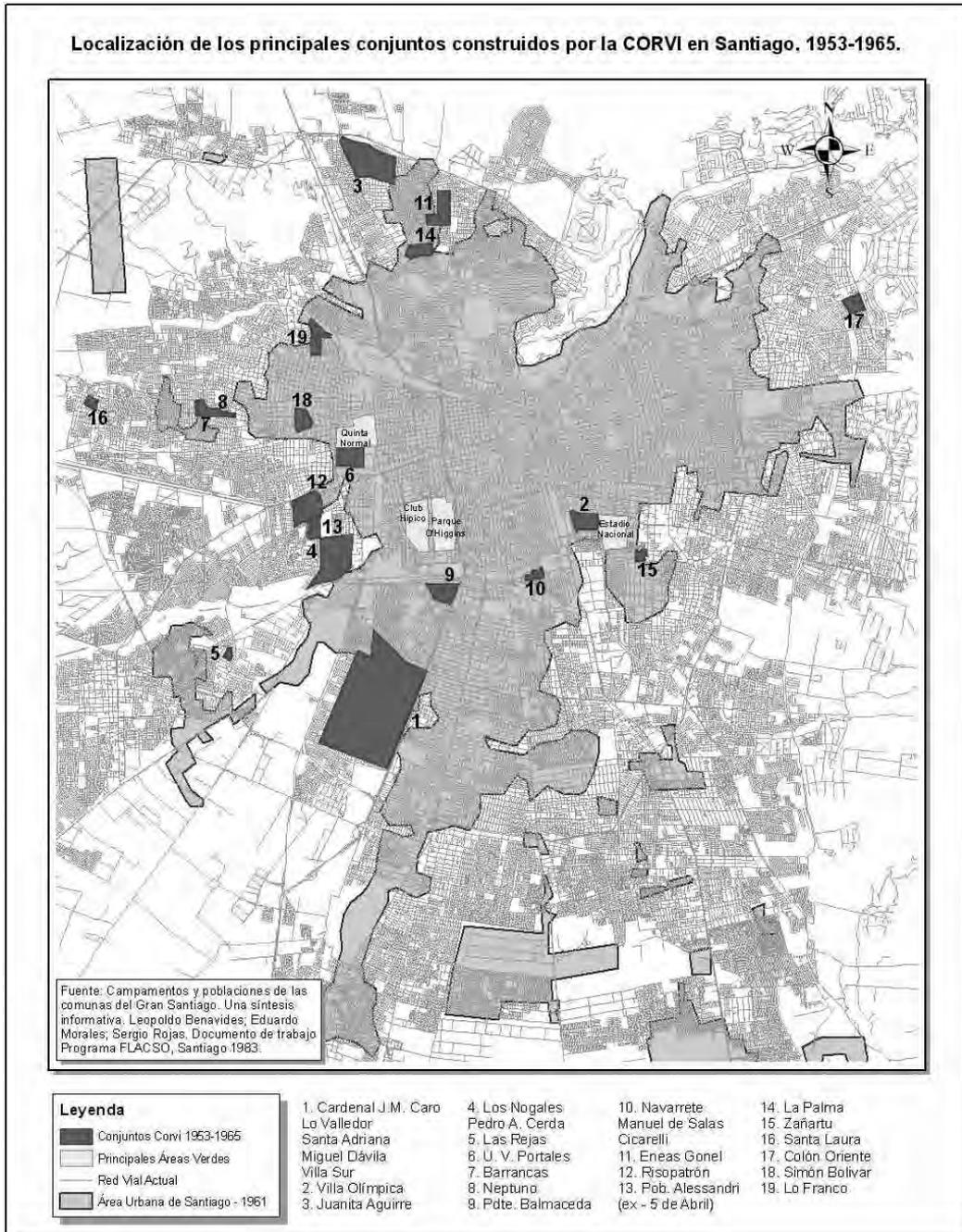
Desde el punto de vista del desarrollo urbano de la ciudad de Santiago, los grandes proyectos habitacionales derivados de esta tendencia –conocida también en lo que Peter Hall (1996) llama como intervenciones corbusianas- han tenido su clásica expresión de abarcar extensas áreas de la ciudad, generalmente con espacios públicos desolados, que provocan la decepción que sus ocupantes tienen en algunos casos de la acción del Estado en materia habitacional. Dentro de los grandes proyectos de vivienda social llevados a cabo bajo los principios de la CIAM, hay que destacar en la ciudad de Santiago la Población Juan Antonio Ríos, la que fue construida en etapas sucesivas desde los años 1940 hasta principios de la década del '50, involucrando 5.271 viviendas (Hidalgo, 2005).

Las instituciones diseñadas al interior del Estado en la década de 1950 y 1960 para abordar el problema de la vivienda, como son la Corporación de la Vivienda y el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, siguieron ampliando de forma significativa el nú-

mero de soluciones construidas. Por esos años se observa un aumento de la demanda de viviendas en las ciudades, debido, por una parte, al incremento del crecimiento vegetativo de la población y, por la otra,

a la llegada de un mayor número de emigrantes desde las áreas rurales. Las respuestas del Estado continúan tomando en consideración lo desarrollado en los años anteriores. Sin embargo, el contexto po-

Figura 1. Localización de los principales conjuntos construidos por la CORVI



Fuente: Elaboración propia en base a Benavides, Morales y Rojas, 1983.

lítico social requiere de respuestas relativamente rápidas ante la coyuntura planteada. Una de las soluciones creadas en el segundo lustro de los '60 está referida a las Operaciones Sitio, basada en los principios de la autoconstrucción, por algunos también llamada Operación Tiza, aludiendo a la precariedad de los elementos involucrados en ella. Esta alternativa privilegió el acceso a la tierra más que a la vivienda, la que sería en definitiva responsabilidad del beneficiado. En el ámbito de la ciudad de Santiago se entregaron en el período 1964-1970 cerca de 65000 Operaciones Sitio (Hidalgo, 2005).

En paralelo también se siguen edificando grandes conjuntos de vivienda terminada que se concentran progresivamente en este período en grandes paños en los límites externos de la ciudad y acrecientan de forma considerable la superficie urbana construida (Figura N°1). En algunos de estos sectores en un lapso de 15 años llegaron a construirse conjuntos de vivienda cuya sumatoria poblacional alcanzaba las 90.000 personas. Todas ellas dieron contenido a espacios sociales homogéneos en los que vivían operarios fabriles, obreros de la construcción, personal de servicios menores y doméstico, entre otros de singular importancia. En definitiva amplios espacios segregados del resto de la ciudad y separados físicamente de ella por su localización periférica, a lo que se unía en un principio la carencia de equipamientos y servicios que se fueron consolidando con el tiempo.

Los comienzos de los setenta continuaron siendo de gran presión social. Las ciudades chilenas mostraban ya casi tres décadas de ocupaciones ilegales de terrenos; estos asentamientos precarios mostraban la demanda insatisfecha de los esfuerzos realizados por el Estado chileno para paliar el déficit habitacional². Los comités de los sin casa pasaron a convertirse en un movimiento de pobladores coordinados a escala nacional y políticamente dirigido por partidos proletarios y vinculados a las nuevas organizaciones revolucionarias que empezaban a formarse en Chile (López, 1974). Las poblaciones que dieron origen estos movimientos se denominaron

² En efecto, la evolución mostrada por el déficit habitacional en Chile en el tercer cuarto del siglo XX es de un crecimiento notable y ha pasado por períodos de disminución y aumento relativamente altos. En 1952 el déficit alcanzaba las 156.205 viviendas, en 1960 era de 454.000 y en 1970 se llegaba a las 592.324.

Campamentos, término que hace alusión a su fragilidad y al carácter paramilitar combativo que ellos representaban (Santa María, 1973).

El período 1970-1973, se caracterizó por planes anuales, que fueron los motores de la política social de aquella época. Ellos concibieron a la vivienda como un bien al cual tenían derecho todos los habitantes y cuyo reparto no se podía regir por reglas económicas, sino por necesidad y condiciones sociales (Palma y Sanfuentes, 1979). El Estado trató de ser aún más activo, dentro de sus principios se planteó que él debía ser el propietario del suelo, y el encargado de construir y controlar el proceso de edificación de viviendas de acuerdo con las exigencias urbanísticas y sociales; las cuales debían primar sobre aquellas de carácter especulativo. Se intentó suprimir la autoconstrucción, fue considerada socialmente injusta porque quitaba al trabajador sus horas de descanso, era técnicamente ineficiente y antieconómica (Bravo, 1993).

En esos años hubo interesantes iniciativas, llevadas adelante por agencias públicas como la Corporación de Mejoramiento Urbano (CORMU), dependiente del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, que diseña no solo soluciones habitacionales y de vivienda, sino que también de ciudad y con principios de mezcla social en el espacio. Llevó a cabo operaciones de densificación y revitalización urbana que se construyeron en áreas centrales y pericentrales. Algunos de los conjuntos de la CORMU estuvieron destinados a familias que habitaban en asentamientos precarios, y la localización de dichos conjuntos intentó ser relativamente contigua a la ubicación inicial de los beneficiarios, con el criterio de mantener la matriz social en la cual los habitantes de dichos asentamientos estaban desarrollando los últimos años de su vida (ver trabajo reciente de Raposo, Raposo y Valencia, 2006).

Por otro lado la ciudad se siguió expandiendo hacia la periferia en grandes conjuntos de vivienda que dieron techo también a parte de los pobladores de los asentamientos informales, los que a su vez siguieron aumentando debido a que la demanda continuó superando con creces el número de unidades definitivas construidas.

El conjunto de alternativas del período de tiempo reseñado (1906-1973) dio lugar a un complejo

panorama en lo que se refiere a las tipologías de producción de la vivienda popular, las que incluían: autoconstrucción formal -a través de planes y programas estatales- e informal -asentamientos precarios-, y vivienda terminada, producida directamente por el Estado para grupos de menores ingresos o promovida por él a través de franquicias tributarias o subsidios menores para los grupos medios.

Las consecuencias sociales y espaciales de los diferentes tipos de viviendas edificadas y en especial de aquellas dirigidas a los más pobres, fueron a comienzos de los años setenta analizadas y diagnosticadas de forma bastante precisa, detectando efectos muy similares a los que ocurren en la actualidad. En este contexto, cabe citar el trabajo de Pumarino (1970) donde señala que dichos conjuntos de vivienda destacan por su **notoria segregación espacial**, la que venía aparejada por problemas de fondo tales como: mercado insuficiente -de la población involucrada- para proveer de servicios o fuentes de empleo; alta dependencia de los lugares involucrados en los programas de los centros de equipamiento y servicios, con un incremento progresivo de los tiempos de viaje y asociado a ello, mayores costos de vida y uso inadecuado de los ingresos del grupo familiar.

Las modalidades de acceso a la vivienda promovidas hasta los primeros años de la década de 1970 tuvieron importantes modificaciones con el cambio de modelo de desarrollo económico que sufrió el país con el advenimiento del régimen militar, promotor de un creciente protagonismo de las leyes del mercado y la retirada del Estado de aquellos sectores donde entorpecía el libre juego de la oferta y la demanda. Dichas políticas marcaron el desarrollo urbano y la localización de la vivienda social en las ciudades chilenas y cuyas consecuencias trataremos de explicar en el siguiente apartado.

4. Desarrollo urbano y vivienda social en el contexto neoliberal

En términos generales, desde la instauración en Chile de las políticas de libre mercado, se entró en un profundo proceso de cambio, que repercutió en los diferentes ámbitos de la vida nacional. Los principios de dichas políticas se manifestaron también en la morfología social y territorial de las ciudades. Las reformas neoliberales se dejaron caer en el merca-

do del suelo urbano y fueron el motor de la flexibilización del sistema de planificación urbana vigente hasta ese momento. La máxima expresión de esta situación se produjo en 1979 con la Política Nacional de Desarrollo Urbano, que decretó que el suelo urbano no era un bien escaso y que su precio debía ser fijado por las fuerzas del mercado.

Los efectos de dicha iniciativa se sintieron tanto en el precio del suelo como en la fragmentación del espacio social de Santiago. Una mayor disponibilidad de suelo no provocó una disminución de su valor, sino que por el contrario este aumentó debido a los procesos especulativos que ello generó en los territorios liberados por el mercado (Sabatini, 2000). Por otra parte, la ampliación de los límites urbanizables potenció la acumulación de conjuntos de vivienda social en aquellas comunas que ofertaban suelo con un menor valor y que en definitiva especializaron su uso en este tipo de proyectos habitacionales. En general, se trataba de localizaciones distantes de la ciudad consolidada, desprovistas de los servicios y equipamientos mínimos; sus habitantes debieron recorrer grandes distancias para acceder a sus lugares de trabajo, a los centros de salud y educación, por mencionar algunos, situación que potenció la exclusión social de las personas y familias que recibieron esas soluciones de vivienda.

Atrás de la construcción de estas nuevas viviendas sociales existió un profundo reacomodo en la localización de la población que habitaba en los asentamientos precarios de Santiago, situación que puede ser explicada de la siguiente manera:

- (1) en 1979, según un catastro elaborado por la Secretaría Ministerial de Vivienda y Urbanismo de la Región Metropolitana de Santiago, existían 340 *Campamentos* que contenían 51.797 familias (259.000 personas);
- (2) para el caso del Gran Santiago -es decir de la conurbación-, el mencionado catastro llegó a la cifra de 294 *Campamentos*, habitados por aproximadamente 44.789 familias, es decir por unas 223.957 personas;
- (3) en base a criterios económicos, de restitución de las propiedades ocupadas a sus propietarios originales y de la presencia de riesgos naturales de algunos asentamientos, se decidió

re-localizar a la población en conjuntos de vivienda social, cuyo tamaño unitario promedio fluctuaba entre 40 y 45 m² construidos. Entre 1979 y 1986 se erradicaron en la capital de Chile alrededor de 28.500 familias hacia municipios de la periferia de la ciudad (Molina, 1985).

- (5) las familias no erradicadas –cerca de 16.000- formaron parte de un intenso programa de autoconstrucción y saneamiento bajo los principios que impulsaba en aquellos años el Banco Mundial, a través de los programas de *lotes con servicio*, que involucraban la construcción de una caseta sanitaria de 9 o 12 m² a la cual debía adosarse progresivamente el resto de la vivienda.

Variados fueron los estudios relativos a las consecuencias de las erradicaciones en la población afectada (Alvarez, 1988; Molina, 1985 y Morales y Rojas, 1986, entre otros), existiendo coincidencia en señalar que la gran mayoría de las comunas de destino, por su carácter periférico y sus escasos niveles de inversión, no contaban con infraestructura y equipamiento como para recibir adecuadamente a nuevos contingentes de población. La nueva localización de las poblaciones de erradicación, asociada al bajo costo del suelo, contribuyó de manera notable al crecimiento del suelo urbano que tuvo la ciudad en los años en que se llevan a cabo dichos programas. Sólo entre 1979 – 1984 la ciudad crece en promedio 1.200 hectáreas anuales (Molina, 1985).

Las medidas liberalizadoras de 1979, aunque pretendieron ser rectificadas en 1985, corresponden a una de las decisiones de desarrollo urbano que mayor repercusión ha tenido en la modalidad de crecimiento de las principales ciudades del país en las últimas décadas y, de paso, limitó profundamente la aplicación de los instrumentos de planificación urbana. Los principios de 1979 dejaron ver en el espacio de las principales ciudades chilenas y en especial en la capital del país, toda la “radicalidad y crudeza” (Trivelli, 1990) del modelo de mercado aplicado al crecimiento de las áreas urbanas.

La solución habitacional entregada a los más pobres durante los años del Régimen Militar (1973-1989) es lo que se conoce como *vivienda básica*,

sustentada en estándares mínimos, que tienen un baño, cocina, sala de estar y dos o tres dormitorios. Esta tipología habitacional es la base de las políticas estatales de vivienda social que se llevan a cabo en los años noventa, transformándose en todo un símbolo del paisaje urbano de las ciudades chilenas (Hidalgo, 1997).

Localizadas de preferencia en la periferia de la ciudad y, como hemos señalado, en los suelos más baratos y distantes de las áreas consolidadas -que otorgan por definición los mejores estándares para la provisión de los equipamientos y servicios necesarios para sustentar adecuadamente la vida diaria de la población-, estas agrupaciones de vivienda en general fueron edificadas en grandes conjuntos, los que permiten reducir los costos y aumentar las ganancias de la empresas privadas que califican en su construcción. Cuando se levantan al interior de la ciudad o en su periferia inmediata, ellas se emplazan en un medio residencial cuyo origen está ligado a la autoconstrucción o algún programa de vivienda social llevado a cabo en el pasado, situación que nos lleva a señalar que ellas no hacen más que seguir dibujando la segregación de los pobres de modo progresivo en el tiempo y en el espacio.

5. La vivienda social en los años noventa: nuevos procesos de conformación del espacio urbano y su proyección actual en el área metropolitana de Santiago

La década de los noventa ha estado caracterizada, en materia política, por el advenimiento de la democracia en Chile. Los programas de vivienda continúan con el modelo impuesto en los últimos años del gobierno militar, pero logran sobrepasar significativamente el número de viviendas construidas. En este sentido, el decenio de 1990 ha quedado registrado en la historia de las políticas de vivienda como uno de los períodos en que se edificaron mayor número de viviendas sociales en Chile, y por ende el lapso de tiempo en que se redujo con mayor rapidez el déficit habitacional.

Fueron más de un millón de residencias de este tipo que se construyeron en todo el país en el citado período y cerca de 100.000 sólo en Santiago, cifra que aumenta considerablemente si consideramos las comunas vecinas a la conurbación, donde

Cuadro 1. Viviendas sociales construidas en comunas del Gran Santiago. 1979-2002.

| Comuna/Año | 1979-1983 | % | 1984-1989 | % | 1990-1995 | % | 1996-2002 | % | Total | % |
|------------------|-----------|--------|-----------|--------|-----------|--------|-----------|--------|--------|--------|
| Puente Alto | 2674 | 7,05 | 5740 | 8,34 | 12831 | 23,22 | 9812 | 26,26 | 31057 | 15,58 |
| La Pintana | 4179 | 11,02 | 9283 | 13,49 | 7103 | 12,85 | 2439 | 6,53 | 23004 | 11,54 |
| San Bernardo | 645 | 1,70 | 6795 | 9,88 | 2994 | 5,42 | 7734 | 20,70 | 18168 | 9,11 |
| La Florida | 2893 | 7,63 | 11579 | 16,83 | 1608 | 2,91 | 0 | 0,00 | 16080 | 8,07 |
| Maipú | 2342 | 6,18 | 2544 | 3,70 | 5134 | 9,29 | 3725 | 9,97 | 13745 | 6,89 |
| Pudahuel | 1892 | 4,99 | 4992 | 7,26 | 4748 | 8,59 | 542 | 1,45 | 12174 | 6,11 |
| Renca | 1868 | 4,93 | 6942 | 10,09 | 652 | 1,18 | 2166 | 5,80 | 11628 | 5,83 |
| El Bosque | 2781 | 7,34 | 4162 | 6,05 | 3358 | 6,08 | 463 | 1,24 | 10764 | 5,40 |
| Peñalolén | 1966 | 5,19 | 1811 | 2,63 | 4283 | 7,75 | 1114 | 2,98 | 9174 | 4,60 |
| Quilicura | 565 | 1,49 | 738 | 1,07 | 5042 | 9,12 | 1660 | 4,44 | 8005 | 4,02 |
| La Granja | 4030 | 10,63 | 1853 | 2,69 | 1109 | 2,01 | 156 | 0,42 | 7148 | 3,59 |
| Lo Prado | 1810 | 4,77 | 1637 | 2,38 | 996 | 1,80 | 1009 | 2,70 | 5452 | 2,73 |
| Macul | 3052 | 8,05 | 1368 | 1,99 | 144 | 0,26 | 330 | 0,88 | 4894 | 2,45 |
| Cerrillos | 454 | 1,20 | 0 | 0,00 | 0 | 0,00 | 3347 | 8,96 | 3801 | 1,91 |
| Cerro Navia | 0 | 0,00 | 2970 | 4,32 | 140 | 0,25 | 646 | 1,73 | 3756 | 1,88 |
| Lo Barnechea | 148 | 0,39 | 1670 | 2,43 | 1250 | 2,26 | 582 | 1,56 | 3650 | 1,83 |
| San Ramón | 2038 | 5,38 | 806 | 1,17 | 480 | 0,87 | 266 | 0,71 | 3590 | 1,80 |
| Conchalí | 1908 | 5,03 | 572 | 0,83 | 0 | 0,00 | 60 | 0,16 | 2540 | 1,27 |
| Lo Espejo | 0 | 0,00 | 275 | 0,40 | 1608 | 2,91 | 75 | 0,20 | 1958 | 0,98 |
| Estación Central | 0 | 0,00 | 1470 | 2,14 | 136 | 0,25 | 0 | 0,00 | 1606 | 0,81 |
| Las Condes | 396 | 1,04 | 324 | 0,47 | 0 | 0,00 | 537 | 1,44 | 1257 | 0,63 |
| P. Aguirre Cerda | 0 | 0,00 | 0 | 0,00 | 852 | 1,54 | 0 | 0,00 | 852 | 0,43 |
| Huechuraba | 0 | 0,00 | 0 | 0,00 | 429 | 0,78 | 279 | 0,75 | 708 | 0,36 |
| Santiago | 513 | 1,35 | 0 | 0,00 | 178 | 0,32 | 0 | 0,00 | 691 | 0,35 |
| La Reina | 334 | 0,88 | 263 | 0,38 | 0 | 0,00 | 0 | 0,00 | 597 | 0,30 |
| San Joaquín | 112 | 0,30 | 422 | 0,61 | 0 | 0,00 | 60 | 0,16 | 594 | 0,30 |
| La Cisterna | 0 | 0,00 | 588 | 0,85 | 0 | 0,00 | 0 | 0,00 | 588 | 0,29 |
| Nuñoa | 393 | 1,04 | 0 | 0,00 | 129 | 0,23 | 0 | 0,00 | 522 | 0,26 |
| Providencia | 492 | 1,30 | 0 | 0,00 | 0 | 0,00 | 0 | 0,00 | 492 | 0,25 |
| Recoleta | 0 | 0,00 | 0 | 0,00 | 64 | 0,12 | 367 | 0,98 | 431 | 0,22 |
| San Miguel | 338 | 0,89 | 0 | 0,00 | 0 | 0,00 | 0 | 0,00 | 338 | 0,17 |
| Quinta Normal | 85 | 0,22 | 0 | 0,00 | 0 | 0,00 | 0 | 0,00 | 85 | 0,04 |
| Total | 37908 | 100,00 | 68804 | 100,00 | 55268 | 100,00 | 37369 | 100,00 | 199349 | 100,00 |

Fuente: Elaborado por el autor en base a Memorias anuales del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) y Direcciones de Obras Municipales.

Cuadro 2. Viviendas sociales construidas en comunas externas al Gran Santiago, 1978-2003.

| Comuna | 1978-1983 | % | 1984-1989 | % | 1990-1995 | % | 1996-2002 | % | Total | % |
|-------------------|-----------|--------|-----------|-------|-----------|-------|-----------|-------|-------|-------|
| Colina | 834 | 24,06 | 207 | 5,79 | 2654 | 24,97 | 1884 | 20,76 | 5579 | 20,86 |
| Peñaflor (*) | 948 | 27,34 | 371 | 10,38 | 2126 | 20 | 764 | 8,42 | 4209 | 15,74 |
| Melipilla | 84 | 2,42 | 921 | 25,76 | 2488 | 23,41 | 0 | 0 | 3493 | 13,06 |
| Talagante | 432 | 12,46 | 843 | 23,58 | 1174 | 11,05 | 424 | 4,67 | 2873 | 10,74 |
| Buín | 232 | 6,69 | 399 | 11,16 | 184 | 1,73 | 1736 | 19,13 | 2551 | 9,54 |
| Paine | 556 | 16,04 | 276 | 7,72 | 238 | 2,24 | 991 | 10,92 | 2061 | 7,71 |
| El Monte | 92 | 2,65 | 0 | 0 | 1053 | 9,91 | 455 | 5,01 | 1600 | 5,98 |
| Lampa | 0 | 0,00 | 0 | 0 | 116 | 1,09 | 1288 | 14,19 | 1404 | 5,25 |
| Isla de Maipo | 90 | 2,60 | 0 | 0 | 395 | 3,72 | 682 | 7,51 | 1167 | 4,36 |
| Curacaví | 66 | 1,90 | 448 | 12,53 | 50 | 0,47 | 140 | 1,54 | 704 | 2,63 |
| Til-Til | 0 | 0,00 | 0 | 0 | 0 | 0 | 406 | 4,47 | 406 | 1,52 |
| San José de Maipo | 70 | 2,02 | 80 | 2,24 | 130 | 1,22 | 0 | 0 | 280 | 1,05 |
| María Pinto | 25 | 0,72 | 30 | 0,84 | 0 | 0 | 148 | 1,63 | 203 | 0,76 |
| Calera de Tango | 38 | 1,10 | 0 | 0 | 0 | 0 | 158 | 1,74 | 196 | 0,73 |
| Alhué | 0 | 0,00 | 0 | 0 | 20 | 0,19 | 0 | 0 | 20 | 0,07 |
| Total | 3467 | 100,00 | 3575 | 100 | 10628 | 100 | 9076 | 100 | 26746 | 100 |
| % | | 12,96 | | 13,37 | | 39,74 | | 33,93 | | |

(*) Incluye la comuna de Padre Hurtado

Fuente: Elaborado por el autor en base a Memorias anuales MINVU.

progresivamente se instalan en dicho período estas unidades habitacionales. Como veremos a continuación este es el gran punto de quiebre del proce-

so de localización que intentamos analizar a través de la máxima *se acabó el suelo en la ciudad* (ver Cuadro N° 1 y N° 2).

Cuadro 3. Número de conjuntos de vivienda social en el Gran Santiago según tamaño y comuna, 1978-2002.

| Comunas/ Rangos | 0-50 | 51-100 | 101-150 | 151-200 | 201-250 | 251-300 | 300 y más | Total |
|--------------------|------|--------|---------|---------|---------|---------|-----------|-------|
| Puente Alto | 6 | 8 | 11 | 10 | 3 | 3 | 41 | 82 |
| La Pintana | 3 | 8 | 4 | 10 | 7 | 6 | 32 | 70 |
| San Bernardo | 2 | 6 | 10 | 5 | 3 | 13 | 23 | 62 |
| Maipú | 4 | 5 | 2 | 3 | 2 | 2 | 22 | 40 |
| Pudahuel | 8 | 7 | 5 | 4 | 2 | 4 | 18 | 48 |
| La Florida | 4 | 10 | 5 | 7 | 8 | 6 | 17 | 57 |
| Peñalolén | 3 | 1 | 4 | 2 | 3 | 4 | 14 | 31 |
| El Bosque | 4 | 2 | 7 | 11 | 7 | 5 | 12 | 48 |
| Renca | 2 | 3 | 3 | 4 | 4 | 6 | 12 | 34 |
| La Granja | 4 | 6 | 5 | 5 | 4 | 4 | 9 | 37 |
| Macul | 1 | 3 | 2 | 1 | 2 | 1 | 9 | 19 |
| Quilicura | 1 | 0 | 5 | 4 | 2 | 3 | 6 | 21 |
| San Ramón | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 | 6 | 11 |
| Lo Prado | 2 | 3 | 8 | 1 | 4 | 3 | 5 | 26 |
| Cerrillos | 0 | 0 | 1 | 2 | 0 | 0 | 4 | 7 |
| Cerro Navia | 0 | 0 | 2 | 3 | 3 | 1 | 4 | 13 |
| Conchalí | 0 | 3 | 3 | 1 | 0 | 0 | 3 | 10 |
| Lo Barnechea | 2 | 1 | 1 | 0 | 0 | 2 | 3 | 9 |
| Lo Espejo | 2 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 3 | 7 |
| Est. Central | 3 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 2 | 7 |
| Las Condes | 2 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 2 | 6 |
| La Cisterna | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 |
| Nuñoa | 0 | 0 | 2 | 2 | 1 | 0 | 1 | 6 |
| P. Aguirre C. | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 2 |
| Providencia | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 3 |
| Huechuraba | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 2 | 0 | 3 |
| La Reina | 1 | 0 | 3 | 1 | 0 | 0 | 0 | 5 |
| Quinta Normal | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| Recoleta | 0 | 2 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 4 |
| San Joaquín | 0 | 3 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 5 |
| San Miguel | 0 | 1 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 3 |
| Santiago | 0 | 1 | 2 | 1 | 1 | 0 | 0 | 5 |
| Total | 57 | 76 | 91 | 82 | 58 | 68 | 251 | 683 |

Fuente: Elaborado por el autor en base a Memorias anuales del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) y Direcciones de Obras Municipales.

Si bien es cierto que los logros cuantitativos de la política de vivienda en la citada década están a la vista -muchos chilenos salen de la marginalidad habitacional, lo que redundó en una mejoría de las condiciones de salubridad de la población de bajos ingresos- es precisamente sobre los principios en que ella descansó, donde se observan también las principales debilidades y por consiguiente los flancos que sustentan las substanciales críticas realizadas. En este sentido, la edificación masiva de viviendas sociales trajo aparejada una serie de dificultades que repercuten tanto en la administración de los programas como en la población beneficiaria.

Una de estas cuestiones es la referida a los problemas de calidad de construcción manifestados en algunos conjuntos residenciales, y que hicieron crisis en el invierno de 1997, período en que numerosas viviendas recién entregadas a sus propietarios se vieron seriamente afectadas por las inclemencias de la

lluvia que se dejó caer en la zona central de Chile y que repercutió con especial vigor en la ciudad de Santiago, en la cual se vieron dañadas casi nueve mil viviendas. Esta situación levantó una gran polémica sobre el tipo y la calidad de viviendas que se estaban construyendo en Chile para las familias de ingresos medios bajos y bajos.

Otra de las críticas recibidas por la política de vivienda de los años noventa tiene que ver con la segregación residencial generada por la propia masificación de las viviendas sociales. Si se observa el Cuadro N° 1, N° 2 y N° 3, junto a las Figuras N° 2, N° 3 y N° 4 que muestran la localización de dichas agrupaciones residenciales en la ciudad de Santiago en los períodos 1978-1990, 1991-2000 y 2001-2003, podemos detectar cinco elementos significativos para entender el modo en que el emplazamiento de las intervenciones del Ministerio de Vivienda determinan directamente la conformación de un

complejo panorama socio-espacial en la escala metropolitana:

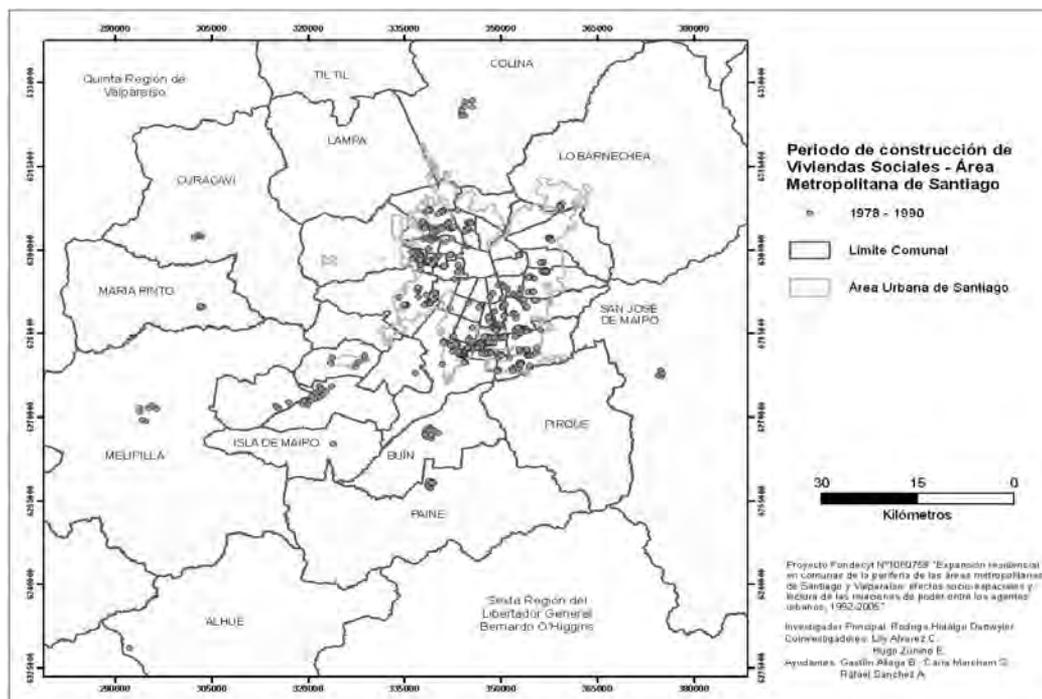
- (1) El patrón adquirido desde el comienzo de la edificación de las viviendas sociales en las primeras décadas del siglo XX, que se ubicaron de modo preferente en los confines de la ciudad, continúa entre 1978 y 2002, pero con variaciones y efectos espaciales diversos durante el período. En términos de localización existe un alto grado de concentración de los conjuntos en la periferia de la ciudad, algunos contribuyen a ampliar el área urbana y otros a densificar las áreas de vivienda popular ya existentes.
- (2) Asociado a lo anterior el Cuadro N° 1 muestra el total de viviendas sociales construidas en el período 1978-2002, según períodos de seis años en las distintas comunas de Santiago. Para el total del lapso señalado los municipios que concentran mayor número de soluciones son Puente Alto (15,58%), La Pintana (11,54%), San Bernardo (9,11%), La Florida (8,07%), Maipú (6,89%), Pudahuel (6,11%), Renca (5,83%), El Bosque (5,40%), Peñalolén (4,60), Quilicura (4,02) y La Granja (3,59%). Estas once comunas representan en su conjunto el 80,74% del total de viviendas sociales materializadas en Santiago en el período mencionado. Dicho de otra forma de las 34 comunas que conforman el Gran Santiago, sólo en 11 se han construido más de las tres cuartas partes del universo de viviendas edificadas durante 24 años. Esto informa que las soluciones de vivienda social se han acumulado progresivamente en contados lugares de la ciudad, juntando con ello a población de similar estatus socioeconómico en áreas puntuales, muchas veces conectadas funcionalmente a la ciudad pero aisladas socialmente y desprovistas de los equipamientos e infraestructuras mínimas que otorgan los rasgos urbanos a un territorio. Se constituye una verdadera situación de “aislamiento”, que niega a los habitantes de estos conjuntos a acceder a uno de los principios fundamentales de la vida urbana y de los derechos ciudadanos, cual es la posibilidad de interacción y las oportunidades que brinda estar en contacto con
- (3) Un antecedente que complementa estas afirmaciones corresponde al hecho de que en las mismas comunas que acumulan mayor número de viviendas sociales se construyen a la vez los conjuntos de mayor tamaño o número de soluciones. Según información contenida en el Cuadro N° 3, de los aproximadamente 700 conjuntos edificados entre 1978 y 2002 un 36% corresponde a poblaciones con más 300 unidades. Lo anterior traduce las estrategias utilizadas por los agentes urbanos involucrados en este proceso y que dicen relación con la obtención de mayores rendimientos económicos por unidad construida y el acceso a terrenos de mayor superficie con un menor costo por metro cuadrado, que solo es ofertado en las comunas mencionadas. Estas estrategias utilizadas por los constructores y empresas asociadas muestran la ausencia de una política de planificación territorial en torno a la vivienda social en particular y a la ciudad en general. La Figura N° 5, muestra la distribución de la población pobre según la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional del Ministerio de Planificación y Cooperación, CASEN, en las comunas del Gran Santiago, pudiéndose observar que los municipios de mayor pobreza coinciden con los de mayor construcción de viviendas sociales, reafirmando los efectos señalados en (1).
- (4) Del mismo Cuadro N° 1 se observa que la cantidad de viviendas sociales progresivamente disminuyó entre 1984 y 2002, pasando de 64.804 viviendas construidas entre 1984-1989 a 37.369 en el lapso 1996-2002 para el conjunto de comunas del Gran Santiago. Por una parte, esto se puede deber a una disminución de la demanda y al aparente éxito de la política de vivienda que va cubriendo gran parte de la demanda y con ello se requieren paulatinamente menos viviendas. Por otro lado, lo anterior aparece como una paradoja en el sentido de que hemos repetido que en el último decenio del siglo XX se superaron las cifras históricas de reducción del déficit habitacional en el país. Sin embargo, para entender esta situación es fundamental analizar el emplazamiento

regional de la ciudad de Santiago y ampliar los límites geográficos del análisis, ejercicio poco frecuente en la lectura de los fenómenos espaciales en las ciudades. Si bien es cierto en todo el período analizado se construyen unidades en las comunas externas a la conurbación, a partir del 2001 la mayor parte de las viviendas tienen esta ubicación, situación que lleva a asegurar la ya repetida afirmación que *se acabó el suelo en la ciudad*. Las formas de la segregación y de la separación de los pobres respecto del universo urbano en el cual tradicionalmente se han ubicado son ahora diferentes; si antes lo hacían en barrios ya asentados o cercanos a ellos, ahora se materializan alrededor de los núcleos poblados menores del anillo exterior del área metropolitana. Todos los problemas que se denunciaron en las décadas pasadas como el aumento de las distancias respecto de los lugares de servicio y el rompimiento de la matriz de las relaciones sociales primarias y secundarias como consecuencia de la inadecuada localización en los límites de la gran ciudad, ahora se potencian con mayor fuerza; en vez de corregir se reproducen

contrariedades históricas de los planes de vivienda social como consecuencia de una supuesta escasez de suelo.

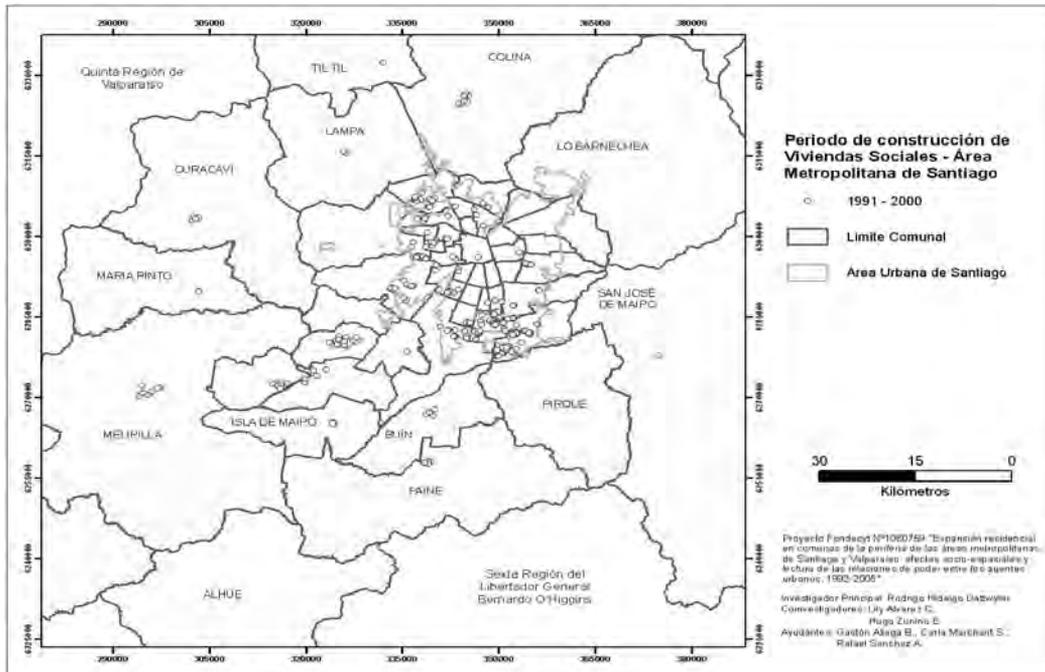
- (5) En este sentido, según información contenida en el Cuadro N° 2, se puede señalar que la disminución aparente de las viviendas construidas en el Gran Santiago es en realidad el desborde de la vivienda social a las comunas periféricas de la mancha urbana que fija la gran conurbación santiaguina. Los datos aludidos muestran, en primer lugar, que en el período 1978-1983 se edificaron en dichas comunas 3.467 viviendas, 5.575 entre 1984-1989, en el lapso 1990-1995 fueron 10.628 y entre 1996-2002 se construyeron 9.076 unidades. Aunque muchas de estas viviendas son para población que efectivamente reside en las localidades asociadas a esas comunas, las cifras señaladas no dejan duda de que la vivienda social ya no se localiza preferentemente en la periferia inmediata de la ciudad, sino que se comienza a ubicar en aquellas comunas que limitan con el área metropolitana propiamente tal.

Figura 2. Localización de conjuntos de vivienda social en el AMS y su periferia, 1979-1990.



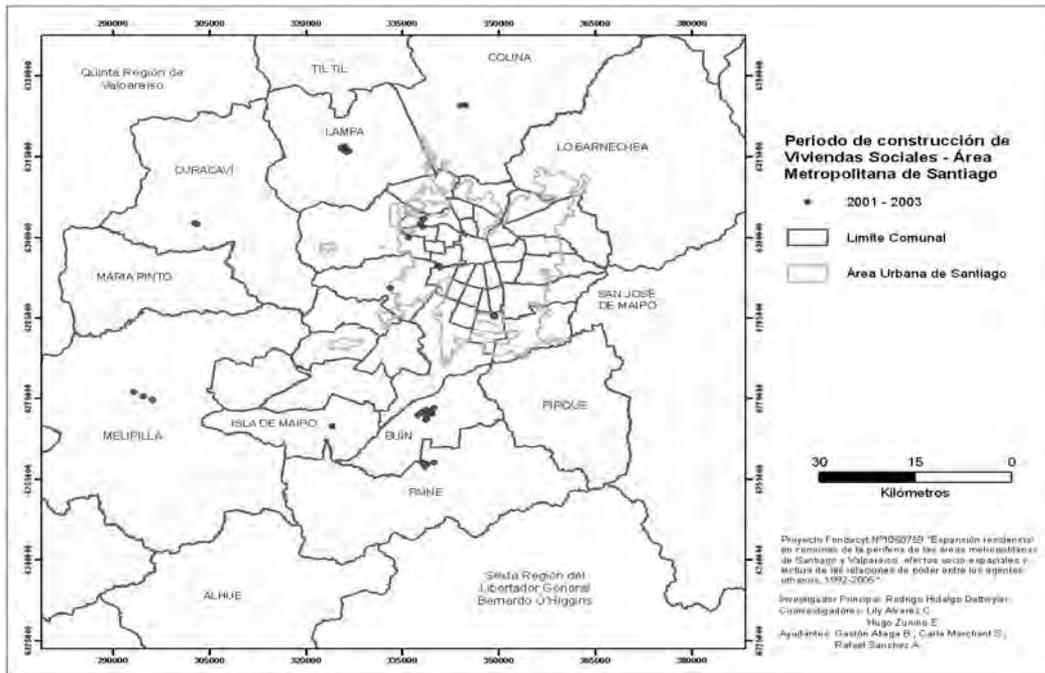
Fuente: elaboración propia.

Figura 3. Localización de conjuntos de vivienda social en el AMS y su periferia, 1991-2000.



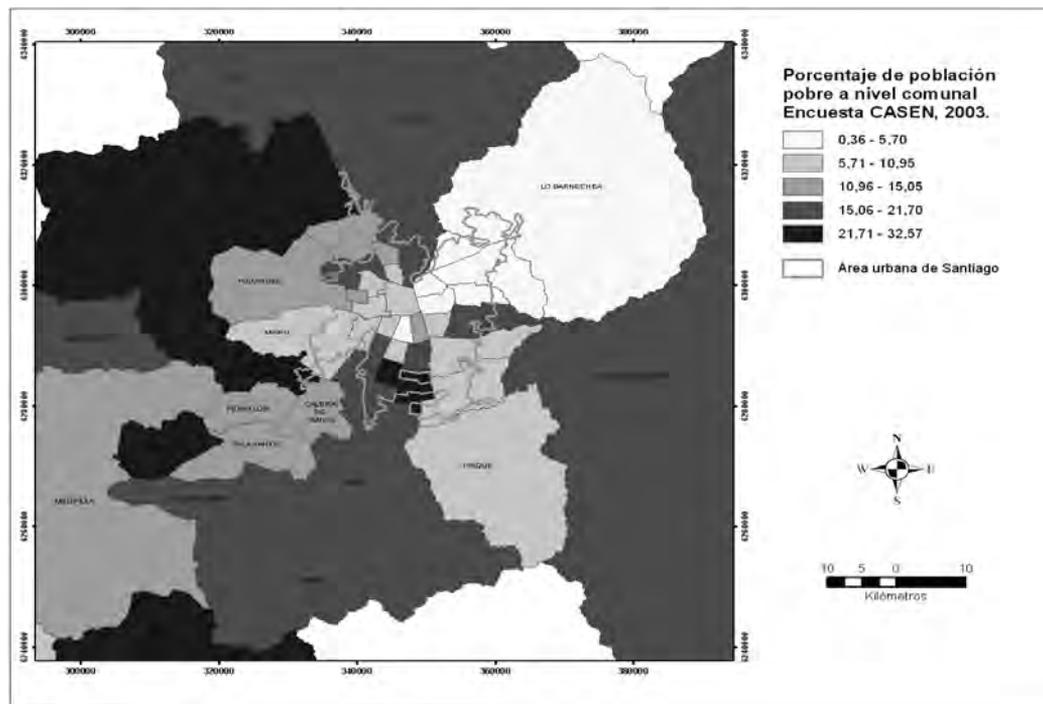
Fuente: elaboración propia.

Figura 4. Localización de conjuntos de vivienda social en el AMS y su periferia, 2001-2003.



Fuente: Elaboración propia.

Figura 5. Porcentaje de población pobre a nivel comunal según CASEN 2003.



Fuente: Mideplan, 2004.

Gran parte del análisis de los efectos sociales y espaciales de los procesos de localización analizados se han centrado en las externalidades negativas que las soluciones de vivienda básica representan. En este sentido, la ciudad resultante de dichas políticas se asocia a verdaderos *ghettos* que se caracterizan “por el acelerado proceso de deterioro que experimentan [los conjuntos de vivienda], por insuficiencia de los equipamientos (educación, salud, vigilancia) y la inexistencia y abandono de sus áreas verdes, la inseguridad de sus calles y espacios baldíos” (Ducci, 1997).

A su vez el carácter mínimo de las soluciones, en cuanto a tamaño construido y predial, justamente no permite adecuar la vivienda a la evolución del ciclo de vida familiar, ni acomodar dicha unidad para acoger adecuadamente a otros miembros de la familia. La imposibilidad de ampliar el espacio inicial de la vivienda, junto a la calidad del diseño y la construcción, también juega en contra de la evaluación de las políticas en cuestión. Dichas externalidades han sido catalogadas por algunos autores como “el lado oscuro de la política de vivienda en Chile”

(Ducci, 1997), la que más allá de solucionar el problema del alojamiento repercute negativamente en la calidad de vida de los beneficiarios; al localizarse en la periferia y al estar construida con materiales de bajo costo es una vivienda de rápido deterioro.

En relación a los efectos que provoca la acumulación territorial de las soluciones de vivienda social en contados lugares de la ciudad, algunos estudios señalan que ello hace “más maligna” la segregación social (Sabatini, Cáceres y Cerda, 2001), potenciando la desintegración de los vínculos familiares y personales que se establecen en una comunidad de vecinos. Precisamente los pobres logran muchas veces acceder a las soluciones de vivienda social básica, sin embargo en estos conjuntos habitacionales reinaría una situación de desintegración social y una “subcultura” de la desesperanza. Los habitantes más desfavorecidos a pesar de mostrar mejores indicadores objetivos en su calidad de vida, vivienda, educación, salud, comienzan en las dos últimas décadas, con la profundización de las reformas económicas neoliberales, a protagonizar una “nueva pobreza”. Es la pobreza de **los con techo** donde la progresiva

disminución de los estándares de construcción, que permitieron aumentar el número de beneficiarios, junto a la precaria localización, llevan a afirmar que estos habitantes siguen siendo pobres pero ahora con casa. Al mismo tiempo en estos lugares se generan una serie de problemas y patologías sociales graves, muchos de ellos vinculados al diseño y a las mínimas superficies habitables, donde existe hacinamiento y también actos delictivos. En este sentido, las zonas que concentran la mayor tasa de denuncias de violencia intrafamiliar coincide con la ubicación de las viviendas sociales (Rodríguez y Sugranyes, 2004, 2005).

Existen contradicciones de carácter general relativas al modo en que se comporta el mercado de suelo y los conflictos que se viven en los conjuntos de vivienda social. En esta dirección se señala que las comunas que muestran una mayor edificación de viviendas sociales expresan además un dinamismo positivo de los precios de suelo y de los metros cuadrados totales construidos. Sin embargo, estos indicadores no se traducirían en beneficios para la población de bajos ingresos que habita en dichas viviendas y que, por el contrario, en estos nuevos conjuntos se estarían reproduciendo patrones de conducta social que van en directa relación con algunos rasgos de la “malignidad” de la segregación, como la alta deserción escolar, la delincuencia y drogadicción, entre otros (Tironi, 2003 y Rodríguez y Sugranyes, 2004, 2005). Tan preocupante como lo anterior es que las nuevas viviendas sociales muestran no sólo una precaria localización, sino que también diseños que son utilizados en serie, que no consideran las necesidades ni patrones de conducta cultural de los beneficiarios.

La localización periférica de las soluciones de vivienda social construidas no es sólo *un dato de la causa*, sino que responde a uno de los efectos del mercado de suelo y de la ausencia de una política de planificación territorial inclusiva en torno al derecho de los pobres a la ciudad. El problema se ve más agravado aun al considerar que el principio del precio del suelo está llevando a los conjuntos de vivienda social prácticamente a la periferia rural metropolitana y con ello sembrando problemas –escasez de equipamientos, servicios, desconexión vial- sobre los cuales en algún momento se tendrá que intervenir, con lo cual los costos iniciales necesariamente se ve-

rán aumentados. La ubicación de los conjuntos no es sólo un dato descriptivo y se constituye en un elemento central a la hora de conocer los resultados de los planes de vivienda y la percepción que tienen de ellos los propios beneficiarios.

Según estudios realizados hacia la mitad de la década de 1990, la localización de los conjuntos de vivienda social fue uno de los elementos que más influía en la evaluación realizada por los habitantes de las soluciones de vivienda básica otorgada. Encuestas basadas en la satisfacción residencial, entendida como una forma de evaluar el grado de aceptación de la vivienda y el lugar en el cual ella se emplaza, mostraron que los beneficiarios de vivienda social básica que se ubicaban en localizaciones pericentrales y con accesos expeditos eran mejor puntuadas que aquellas construidas en la periferia (Hidalgo, 1997).

6. Consideraciones Finales

Ante el complejo panorama socio-espacial que origina la construcción de viviendas sociales en la periferia metropolitana y el carácter sectorial de la solución, que abarca sólo la provisión de un bien –la vivienda- que es el componente base de la función residencial, el resultado alcanzado en términos de construcción urbana es también parcial. Entonces cabe preguntarse por el tipo de ciudad resultante de las políticas de vivienda social y la respuesta sería que su producto es un espacio monofuncional, segregado y fragmentado, que podríamos denominar “precariópolis estatal”, definida por la presencia de los servicios de urbanización –electricidad, agua potable, luz eléctrica y en algunos casos calles pavimentadas-. En estos lugares, la población habita en residencias con tamaños cuyo promedio no supera los 45 m² edificados y con la ausencia del resto de clases sociales, equipamientos y algunos servicios básicos y no básicos, como colegios, centros de salud, áreas de esparcimiento y centros de comercio, entre otros.

En este sentido, es relevante considerar lo señalado por Peter Marcuse (2004) cuando afirma que la segregación, entendida como un proceso forzado e involuntario de residir en un lugar determinado, conlleva a un trato de inferioridad respecto de la sociedad dominante, cuestión que desemboca en una exclusión y discriminación concreta de quienes, en

este caso, habitan en las viviendas sociales. El Estado provee el bien que soluciona el problema del alojamiento, pero con la ubicación periférica niega el acceso a las ventajas de vivir en la ciudad, lo que va desde los bienes y servicios propios de la centralidad hasta el contacto con un medio social diverso y variado, básico para optar a mejores condiciones de vida.

La expansión metropolitana provocada por la vivienda social puede ser homologada cuando Donzelot afirma que “la ciudad [actual] revienta, se rompe, como las naciones se balcanizan” (1999:88). Esta es tal vez una postura demasiado pesimista respecto de la situación actual que se vive en dichos espacios, más aún considerando que la integración efectiva de cualquier conjunto residencial al resto de la ciudad es un proceso de larga duración y no de generación espontánea. Pero el problema está en que los involucrados desean soluciones casi inmediatas, pero la velocidad de consolidación de un espacio urbano difiere de los ritmos cotidianos de sus habitantes y, lo que es peor, de la capacidad de intervención que tienen los organismos públicos que se vinculan con el problema de la vivienda en específico y de la ciudad en general.

Actualmente se intentan poner en marcha acciones que permitan integrar a la trama social y territorial de las ciudades chilenas los diferentes conjuntos de viviendas que se edificaron para la población más pobre del país durante los años de la construcción masiva; se trata de programas que no hacen más que volver a invertir en los lugares deficitarios heredados de la propia política de vivienda. Es aquí donde es válido suponer que el valor del suelo como argumento de localización de las viviendas cobra un valor relativo, debido a que las inversiones posteriores que se realizan para subsanar las deficiencias de equipamientos relacionados con la precaria localización de los conjuntos podrían ser evitadas si inicialmente se construyera en la ciudad ya consolidada.

El suelo no se ha acabado en la ciudad, en todo organismo urbano existe suelo vacante y espacios que entran en procesos de deterioro que son posibles de renovar o de reconvertir, por lo que una política de suelo vinculada a construir viviendas sociales al interior de los límites urbanos de las ciudades es po-

sible de llevar a cabo. A este respecto, debe considerarse que no solo la distancia a los servicios y equipamientos es un factor de calidad de vida significativo, sino que el mantenimiento de las relaciones primarias y secundarias ya establecidas por los habitantes que pueden ser beneficiarios de viviendas sociales es también un elemento a tener en consideración en el diseño de las soluciones que proponen en el sector.

La construcción de viviendas sociales en las comunas de la periferia del área metropolitana de Santiago escapa a la tendencia histórica y es un nuevo estadio que no sabemos a dónde nos conducirá, no solo en términos del tipo físico de ciudad –sus edificaciones, servicios y equipamientos– sino que también en el ámbito social, serán los nuevos *ghetos* de acumulación de pobres que ahora estarán aun más distantes de la ciudad tradicional. Tal vez esta tendencia no pueda ser revertida, pero por otro lado tampoco se debería cerrar el paso a la localización de viviendas sociales al interior de la ciudad de Santiago, bajo principios de equidad socio-espacial, teniendo como elemento de unión de la política habitacional no solo el derecho a la vivienda sino también a la ciudad.

7. Referencias Bibliográficas

- Alessandri, A. (2005). “O direito a cidade e a construção da meta geografia”. *Cidades*, 4, 221-248.
- Alvarez, J. (1988). *Los hijos de la erradicación* (1ª Ed.). Santiago: PREALC.
- Benavides, L., Morales, E. & Rojas, S. (1983). *Campamentos y poblaciones de las comunas del gran Santiago. Una síntesis informativa*. Santiago: FLACSO, Documento de Trabajo.
- Bravo, L. (1996). “Vivienda Social Industrializada: la experiencia chilena (1960-1995)”. *Boletín del Instituto de la Vivienda*, 28, 2-36.
- Bravo, L. (1993). “Retrospectiva de 50 años de vivienda social”. En: Bravo, L. & Martínez, C. *Chile: 50 años de vivienda social. 1943-1993*. Valparaíso: Universidad de Valparaíso, Facultad de Arquitectura, 1993, p. 3-74.
- Cariola, C.; Soler, F., & Athey, L. (1969). *Algunos efectos de las políticas de vivienda en el crecimiento metropolitano*. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile, Centro Interdisciplinario de

- Desarrollo Urbano y Regional, Documento de Trabajo 6.
- Castells, M. (1974). *La cuestión urbana* (1ª Ed.). Madrid: Siglo XXI, Editores S.A.
- Cuenya, B. (2001). "Cuestiones centrales de la investigación urbana en cada época". *Mundo Urbano*, 1, Publicación digital especializada en investigación urbana, Universidad Nacional de Quilmes. Recuperado el 15 de noviembre de 2006, de <http://www.argiropolis.com.ar/mundourbano/anteriores/11/cuenya.htm>
- De Ramón, A. (1990). "La población informal. Poblamiento en la periferia de Santiago de Chile. 1920-1970". *Eure*, 50, 5 -17.
- Donzelot, J. (1999). "La nouvelle question urbaine". *Esprit*, 11, 87-114.
- Ducci, M. E. (1997). "Chile: el lado oscuro de una política de vivienda exitosa". *Eure*, 69, 99-115.
- Engels, F. (1974). *El problema de la vivienda y las grandes ciudades* (1ª Ed.). Barcelona: Gustavo Gili.
- _____ (1976). *La situación de la clase obrera en Inglaterra* (1ª Ed.). Madrid: Akal.
- Geisse, G. (1983). *Economía y política de la concentración urbana en Chile*. (1ª Ed.). México: El Colegio de México, PISPAL.
- Hall, P. (1996). *Ciudades del Mañana. Historia del urbanismo en el siglo XX*. (1ª Ed.). Barcelona: Ediciones del Serval.
- Hidalgo, R. (1997). "La vivienda social en la ciudad de Santiago: Análisis de sus alcances territoriales en la perspectiva del desarrollo urbano, 1978-1995". *Revista de Geografía Norte Grande*, 24, 31-38.
- _____ (1997). "La vivienda social y los nuevos espacios urbanos en la ciudad de Santiago: La evaluación del habitante". *Revista Geográfica de Chile Terra Australis*, 42, 7-22.
- _____ (2002). "Higienismo, beneficencia católica y vivienda obrera en Chile a finales del siglo XIX". *Estudios Ibero-Americanos*, XXVIII, 1, 65-83.
- _____ (2005). *La vivienda social en Chile y la construcción del espacio urbano en el Santiago del siglo XX* (1ª Ed.). Santiago: DIBAM.
- Hurtado, C. (1966). *Concentración de población y desarrollo económico. El caso chileno*. Santiago: Instituto de Economía, Universidad de Chile.
- Lefebvre, H. (1978). *El derecho a la ciudad* (1ª Ed.). Barcelona: Península.
- López, L. (1974). "El problema de la vivienda en Chile durante el gobierno de la Unidad Popular". En *Dossier Urbano*. Seminario de urbanismo, Cátedra de urbanismo 4º Curso, Prof. Manuel Ribas Piera. Barcelona: Escuela Técnica Superior de Arquitectura, p. 1-17.
- Marcuse, P. (2004). "Enclaves, sim; guetos, não: a segregação e o estado". *Espaço & Debates*, 45, 24-33.
- Mideplan (2004). *Encuesta Casen 2003*. Santiago: Mideplan. Recuperado el 15 de noviembre de 2006, de http://www.mideplan.cl/casen/form_casen.html
- Molina, I. (1985) *El Programa de Erradicación de Campamentos en la Región Metropolitana: Implicancias Socioeconómicas y Espaciales*. Santiago: Memoria para optar al título de Geógrafo y grado académico de Licenciada en Geografía. Instituto de Geografía, Pontificia Universidad Católica de Chile, 1985.
- Mongin, O. (2006). *La condición urbana. La Ciudad a la Hora de la Mundialización* (1ª Ed.). Buenos Aires: Paidós.
- Morales, E. & Rojas, S. (1986). *Relocalización socioespacial de la pobreza. Política estatal y presión popular, 1979-1985*. Santiago: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Documento de Trabajo, 280.
- Muñoz, L. (1937). "Plan Nacional de Vivienda. Ideas básicas para su elaboración". En: *Exposición de la Habitación Económica. Semana de la Habitación. Noviembre y diciembre de 1936. Conferencias y Estudios*. Santiago: Imprenta Gutemberg, p. 42-73.
- Palma, E. & Sanfuentes, A. (1979). "Políticas estatales en condiciones de movilización social: las políticas de vivienda en Chile (1964-1973)". *EURE*, 16, 23-55.
- Parraguez, W. (1947). "La vivienda, problema nacional". *Arquitectura y Construcción*, 8, 29-33.
- Pumarino, G. (1970). *Las políticas de vivienda en el área metropolitana de Santiago: informe preliminar por Gabriel Pumarino*. Santiago: CIDU.
- Raposo, A., Raposo, G., & Valencia, M. (2006). *La Interpretación de la Obra Arquitectónica y Proyecciones de la Política en el Espacio Habitacional Urbano. Memorias e historia de las realizaciones habitacionales de la Corporación de Mejoramiento Urbano. Santiago 1966-1976*. (1ª Ed.). San-

- tiago: Facultad de Arquitectura de la Universidad Central.
- Rodríguez, A. & Sugranyes, A. (2004). "El problema de vivienda de los "con techo"". *EURE*, 30, 91, 53-65.
- _____ (ed.) (2005). *Los con techo. Un desafío para la política de vivienda social*. (1ª Ed.). Santiago: SUR.
- Rosanvallón, P. (1995). *La nueva cuestión social* (1ª Ed.). Buenos Aires: Manantial.
- Sabatini, F. (2000). "Reforma de los mercados de suelo en Santiago, Chile: efectos sobre los precios de la tierra y la segregación residencial". *EURE*, 77, 49-80.
- Sabatini, F., Cáceres, G. & Cerda, J. (2001). "Segregación residencial en las principales ciudades chilenas: Tendencias de las tres últimas décadas y posibles cursos de acción". *EURE*, 82, 21-42.
- San Martín, E. (1992). *La arquitectura de la periferia de Santiago. Experiencias y propuestas* (1ª Ed.). Santiago: Andrés Bello.
- Santa María, I. (1973). *Las tres vías en la historia del "Campamento" chileno*. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile, Departamento de Urbanismo y Vivienda.
- Tironi, M. (2003). *Nueva Pobreza Urbana. Vivienda y capital social en Santiago de Chile, 1985 - 2001* (1ª Ed.). Santiago: PREDES - Editorial RIL.
- Topalov, C. (2004). *De la cuestión social a los problemas urbanos: los reformadores y la población de las metrópolis a principios del siglo XX. Política social y economía del trabajo*. Comp. C. Danani, 41-71. Buenos Aires: UNGS/OSDE/Altamira.
- Trivelli, P. (1990). "Autoritarismo político y liberalismo urbano. El caso de Santiago de Chile bajo el régimen militar". *Ciudad y Territorio*, 17, 4, 443-452.