

María Elena Ducci*

LA POLÍTICA HABITACIONAL COMO INSTRUMENTO DE DESINTEGRACIÓN SOCIAL. EFECTOS DE UNA POLÍTICA DE VIVIENDA EXITOSA

INTRODUCCIÓN

En un contexto de acelerados cambios en el mundo, América Latina no se queda atrás. La globalización imparable, la supremacía del mercado, las políticas de ajuste que reducen los programas sociales, los Estados cada vez más pequeños, etc. son todas características del nuevo escenario al que se enfrenta nuestra región. Uno de los evidentes resultados de lo anterior es un aumento de los niveles de desigualdad y pobreza y un empeoramiento de las condiciones de vida de los más pobres. América Latina no parece ser capaz de erradicar la pobreza sino, por el contrario, las diferencias entre ricos y pobres se siguen agudizando¹.

Nos encontramos, así, frente a un callejón sin salida; si nuestros Estados son cada vez más pequeños y su capacidad de acción se ve limitada por la reducción de sus recursos, ¿cómo podemos pretender que el

* Doctora en Urbanismo. Investigadora del Instituto de Estudios Urbanos de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

1 Entre 1980 y 2002, la proporción de personas bajo la línea de pobreza en América Latina pasó del 40,5 al 48,3% en 1990 y disminuyó al 44,0% en el año 2002 (CEPAL, 2004: 119). El índice de desigualdad, según Naciones Unidas (ingreso del 10% más rico con respecto al 10% más pobre), fluctuaba entre el 14,4 para Trinidad y Tobago y 91,1 para Paraguay, con Chile en un 35,6; México en 32,6 y Brasil en 65,8 (PNUD, 2002: 194-196; Cuadro 13).

Estado se haga cargo de mejorar la calidad de vida de los más pobres, al mismo tiempo que lucha por desarrollar la economía, mantener los equilibrios macroeconómicos, generar empleos, resguardar el orden y otra serie de tareas, todas aparentemente urgentes e indispensables?

La vivienda es, sin lugar a dudas, uno de los elementos más importantes a la hora de definir las condiciones de vida de la población y ha sido, desde los años sesenta, uno de los temas centrales de las luchas sociales urbanas. El problema de la vivienda, que alguna vez se centró en la lucha por la tierra y por un techo, ha cambiado su eje y ahora nuestras ciudades alojan a millones de pobres que, aun siendo propietarios de su terreno y/o vivienda, viven en condiciones muchas veces deplorables. Sin embargo, los grupos populares, que fueron centrales en la dinámica urbana entre los sesenta y los noventa en la mayor parte de los países latinoamericanos, parecen hacer perdido fuerza, hasta el grado de desaparecer como actores relevantes del debate urbano actual.

¿Por qué pelean los más pobres en la actualidad? ¿O no luchan más? Pareciera que, una vez que han adquirido, con cierto nivel de seguridad, una propiedad donde pueden instalarse más o menos definitivamente a vivir con sus familias, las combativas organizaciones de los setenta y ochenta han perdido su bandera de lucha y sus integrantes se han replegado al interior de sus viviendas. Al menos eso es lo que sostienen muchos representantes populares que consideran que les es cada vez más difícil contar con el apoyo real de sus representados².

Frente a ese escenario, este parece un buen momento para intentar entender los impactos que las políticas sociales implementadas por el Estado están teniendo sobre la pobreza, específicamente en el tema que aquí nos interesa tratar: el de la vivienda. En el contexto de América Latina y aun entre los países en desarrollo, Chile se destaca por su exitosa política de vivienda social. Este éxito se basa en el desarrollo de un muy eficiente sistema de financiamiento para la vivienda, que ha permitido que el sector privado se interese e involucre directamente en la producción de vivienda social, una vivienda que, hasta entonces, estaba por completo fuera de los sistemas “legales” de producción habitacional. Esto ha generado que Chile pase a ser considerado por muchos países en desarrollo como un modelo a seguir³. Sin embargo, como han planteado diversas revisiones críticas de la política habitacional chilena (Sugranyes, 2002; Rodríguez, 2004; Ducci y González, 1996; Ducci, 1997; 1998), existen efectos poco favorables de esta que están afectando

2 Esa fue una de las principales quejas de representantes de barrios populares en la última reunión internacional de Hábitat, en 2000.

3 Países tan distintos como Colombia y China han solicitado asesorías de expertos chilenos para diseñar sus políticas habitacionales.

negativamente la calidad de vida de los más pobres y generando zonas urbanas que concentran un nuevo tipo de pobreza dura, cada vez más difícil de enfrentar. Algunos de estos efectos, así como un análisis crítico de la evolución de la política explícita del MINVU y de los avances experimentados en los últimos años por la acción habitacional del Estado, son el centro de este trabajo.

¿CAMBIOS EN LA POLÍTICA HABITACIONAL CHILENA?

Alrededor del año 2002, el MINVU empieza a señalar la necesidad de replantear su política habitacional, lo cual ha estado haciendo los últimos años. Sin embargo, es necesario, en primer lugar, reconocer los grandes logros de la política implementada en los últimos 15 años, los que la han hecho reconocida en la región y en todo el mundo en desarrollo.

Es preciso, entonces, dimensionar a grandes rasgos los éxitos logrados, especialmente en cuanto al volumen de unidades habitacionales producidas: “En el período 1990-2003 se construyeron en el país un total de 1.609.305 viviendas nuevas, lo que supone un promedio anual de 115.938, de las cuales aproximadamente un 75% contiene financiamiento público” (MINVU, 2004). Este fuerte impulso dado a la construcción habitacional generó que la relación de número de viviendas por habitantes pasara de 252 en 1990 a 291 viviendas por cada mil habitantes en 2002 (MINVU, 2004).

A pesar de que los estudios del déficit habitacional suelen variar de acuerdo con la fuente y la cercanía a períodos electorales, es indudable que el país ha dado un salto importante en cuanto a la dotación de vivienda propia y de servicios básicos para una gran mayoría de la población, salto asombroso si se considera que el país aún mantiene altos niveles de pobreza⁴. De este modo, cuando la mayor parte de los países latinoamericanos sostiene que alrededor del 30 o 40% de su población vive en condiciones irregulares en sus áreas urbanas, en Chile se estima que alrededor del 15% de la población no posee una vivienda adecuada, ya sea porque vive como “allegado”⁵ o por las malas condiciones de su vivienda. Por otra parte, los “campamentos” o asentamientos irregulares, muchos de los cuales no cuentan con servicios, representaban menos del 2% del total de familias del país en 2002, según el catastro realizado por Un Techo para Chile⁶.

4 La proporción de población bajo la línea de pobreza pasó en Chile del 45,1% en 1987, al 27,5% en 1994 y al 18,8% en 2003. La indigencia, por su parte, bajó del 17,4 al 7,6% y al 4,7% en los mismos años (CEPAL, 2004: 118; Cuadro 50).

5 Los “allegados” corresponden a familias de muy bajos ingresos que no tienen casa propia y que viven “temporalmente” compartiendo vivienda con familiares o rentando.

6 Un Techo para Chile es la ONG más grande del país –perteneciente a los jesuitas– y se encuentra abocada a terminar con los campamentos en el país. Ver <www.untechoparachile.cl>.

El déficit, de acuerdo con la información oficial del MINVU (2004), ha ido disminuyendo en forma constante desde 1990 a la fecha, estimándose para 2002 en 543.542 viviendas, con base en el censo de ese año. Sin embargo, la Cámara de la Construcción tiene una proyección diferente del déficit habitacional para 2004, sosteniendo que existen en el país 750 mil familias allegadas⁷ (*El Mercurio*, 2004).

En cualquier caso, los volúmenes de soluciones habitacionales producidos directa o indirectamente por el Estado chileno son destacables, como se aprecia en el Cuadro 1, donde se distingue entre los distintos tipos de programas y subsidios implementados.

Cuadro 1
Producción de viviendas sociales en Chile, 1990-2003

	Programas	1990-2003
Vivienda SERVIU	Vivienda básica	290.100
	Vivienda progresiva	46.210
	VSDSD	3.659
Subsidios otorgados	General unificado	271.086
	PET	204.554
	Rural	101.957
	Nueva básica	1.224
	Progresiva 1ª etapa	71.838
	Progresiva 2ª etapa	18.368
	Leasing	7.881
	Fondo concursable	7.325
Total		1.024.202

Fuente: MINVU (2004).

Las características de los nuevos programas han sido señaladas por el MINVU y en ellos se incluyen los programas tradicionales de Vivienda Básica, PET, Subsidio Unificado y Subsidio Rural⁸.

7 Las variaciones se deben a la utilización de diferentes metodologías y definiciones de conceptos como familia, hogar, etcétera.

8 Para una explicación de las características de los programas tradicionales anteriores, ver Sugranyes (2002) y Ducci (1997).

La Vivienda Social Dinámica sin Deuda (VSDVD) está dirigida a personas por debajo de la línea de pobreza y sin capacidad de obtener crédito en las entidades financieras. En su etapa inicial, otorga una unidad no inferior a 25 m² con la posibilidad de crecer a 50 m² y otorga un subsidio máximo de 280 UF (aproximadamente 8 mil dólares), el cual se complementa con un ahorro mínimo de 10 UF (aproximadamente 300 dólares).

El Fondo Concursable para Proyectos Habitacionales Solidarios está dirigido a grupos organizados de familias en situación de extrema pobreza (mínimo diez), patrocinados por una entidad organizadora, los que deben contar con un proyecto aprobado por la Dirección de Obras Municipales. El subsidio, sumado al ahorro previo, les permite obtener diferentes soluciones habitacionales, desde una vivienda mínima en terreno propio o nuevo, una vivienda usada, rehabilitación de edificios antiguos, etc. El monto del subsidio y el ahorro previo promedio son similares al caso anterior.

El Reglamento Único modifica el subsidio habitacional estableciendo tres programas: Subsidio General (que reúne los programas de Nueva Básica, PET y Subsidio Unificado); Subsidio de Interés Territorial para zonas de renovación urbana, y Subsidio de Rehabilitación Patrimonial para zonas o inmuebles de conservación histórica. Estos programas varían los montos del subsidio, los requisitos y las reglas dependiendo de las zonas territoriales, tipo de llamado, etc. (Silva, 2004a).

Estos importantes logros, sin embargo, han dado paso a otro tipo de problemas que empiezan a adquirir cada vez más peso en la agenda política nacional. Así, en la segunda mitad de los años noventa, el sistema de producción de viviendas sociales chileno empieza a entrar en crisis. El eficiente sistema de financiamiento de la vivienda social, que es responsable del éxito de la política habitacional chilena, comienza a complicarse cuando, en 1997, debido a una fuerte temporada de lluvias, la mala calidad de las viviendas se hace evidente y explota la crisis de las “casas de plástico”, que no ha podido ser zanjada hasta ahora. Las imágenes de edificios cubiertos por gigantescas mangas de plástico para intentar detener el agua que inundaba las viviendas fueron mostradas profusamente por los medios y han pasado al imaginario nacional como las “casas de plástico”, símbolo de la pésima calidad de las viviendas producidas por el Estado. Los “coletazos” siguen afectando al MINVU, “que ha gastado \$ 60 mil millones en salir al rescate de las viviendas sociales” y que tiene catastradas 64.355 casas con fallas, de las cuales ha reparado, en mayo de 2005, 22.600 (*El Mercurio*, 2005).

Uno de los resultados directos de la insatisfacción creciente de los beneficiarios con las viviendas recibidas ha sido el alto nivel de mo-

rosidad en los pagos comprometidos (“dividendos”), situación que fue puntualmente enfrentada a fines de los ochenta y en los noventa por decisiones presidenciales de condonar las deudas pendientes (“perdonazos”), mecanismo que, en lugar de acabar con la morosidad, resultó en una clara pérdida de interés del sector privado por continuar participando en la producción de vivienda social bajo las condiciones anteriores⁹.

La rentabilidad del negocio de producción de vivienda social empieza así a ser amenazada después de más de dos décadas de adecuado funcionamiento, cuando los grupos populares, para mostrar su insatisfacción por el producto recibido, comienzan en forma masiva a negarse a pagar sus deudas habitacionales. Se genera, de este modo, un círculo difícil de romper; por una parte, el sector privado, involucrado desde mediados de los setenta en la producción de vivienda social, requiere de ciertas condiciones que le aseguren la rentabilidad de sus inversiones para continuar siendo un actor central de este proceso. Por otra parte, esta rentabilidad pasa a ser amenazada desde que las familias asignatarias se niegan a pagar sus deudas mientras no les solucionen los problemas de calidad (viviendas que se llueven, baños que funcionan deficientemente, muros y pisos rápidamente deteriorados, etcétera).

A nivel oficial, se reconocen los nuevos problemas surgidos por el tipo de habitación que se ha estado entregando a los sectores de menores recursos:

Se percibe que persistieron limitaciones de la focalización de los programas en los sectores pobres; que el sistema de producción masiva SERVIU generó crisis de calidad y que las nuevas políticas requerían enfrentar los problemas de segregación socioespacial de las ciudades y consolidar mejores grados de acceso de los pobres a servicios urbanos y niveles adecuados de calidad de vida (MINVU, 2004: 300).

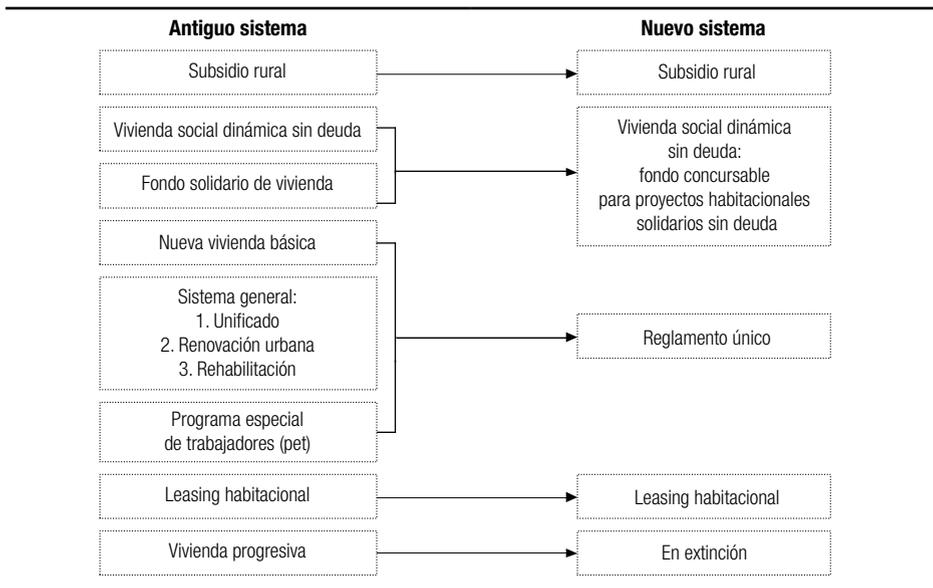
Intentando enfrentar los nuevos retos que plantea la situación habitacional a principios de la década de 2000, el MINVU postula una “nueva política de vivienda”. Como principal innovación, se crea el Programa de Vivienda Social Dinámica sin Deuda, “donde, a partir de un estándar mínimo, se apuesta por un crecimiento de la vivienda a cargo del usuario” (MINVU, 2004: 301), y el Fondo Solidario de Vivienda (FSV),

⁹ El ministro de Vivienda y Urbanismo estimaba que un 69% de los beneficiarios de los créditos SERVIU se encontraba moroso y un 40% debía más de 12 meses de dividendos en el año 2000 (Ravinet, 2003).

orientado a los sectores de más bajos recursos al cual se postula a través de un Fondo Concursable.

En el siguiente diagrama, se muestran los principales cambios que se realizan en los sistemas de subsidio, los que, como se observa, resultan ser adaptaciones a los programas anteriores. Destaca el Fondo Concursable para Proyectos Habitacionales Solidarios sin Deuda, el que aglutina los principales programas antes orientados a los más pobres, y el Reglamento Único, que agrupa Vivienda Básica, Subsidio Unificado y PET.

Diagrama 1
Cambios en la política habitacional. Las nuevas reglas de juego



Fuente: Silva (2004b).

Como puede apreciarse, más que una nueva política habitacional, los cambios efectuados en los programas de subsidio que ofrece el ministerio corresponden a una serie de adaptaciones a los programas anteriores. Este nuevo esquema permite asegurar al capital privado una rentabilidad adecuada y genera un marco de mayor certidumbre para el sector privado, intentando atraerlo nuevamente a la producción de vivienda social. “La idea es que a los postulantes y entidades financieras que otorgan créditos hipotecarios les sea más fácil el trámite” (Silva, 2004a). A pesar de que se trató de perfeccionar el funcionamiento de los programas preexistentes, predomina poca claridad en las nuevas

propuestas y subsisten obstáculos para la postulación de los más pobres, especialmente la dificultad que significa para los sectores más carenciados el presentar un proyecto a los fondos concursables. Es claro, por otra parte, que las reformas propuestas por el MINVU generan un marco de mayor seguridad y certidumbre para el sector privado financiero y de la construcción, los cuales son vistos tanto por el gobierno como por el sector privado como motores de la economía nacional: “El subsidio habitacional ha sido, desde que nació, el fuerte gatillador de la demanda y de la reactivación del sector”¹⁰.

LA NUEVA POBREZA URBANA: SEGREGACIÓN Y TRASTORNOS DE SALUD MENTAL

Aun en Chile, con un desarrollo económico sostenido y una celebrada política de vivienda que ha sido y es considerada como la más exitosa de la región, la pobreza continúa siendo el eje central de las preocupaciones sociales. No sólo no ha sido posible hasta ahora erradicar la pobreza, sino que ha surgido una nueva clase de pobreza urbana, que tiene que ver con el lugar en que se vive y con la vivienda propia que el eficiente sistema de financiamiento por fin le ha permitido obtener a los más pobres. Hoy, hablamos del problema de la vivienda de los “con techo” (Rodríguez, 2004; Sugranyes, 2002) y encontramos en nuestros barrios populares el germen de una tempestad social que se está formando y que puede llegar a alcanzar dimensiones insospechadas. La impotencia y rabia que están acumulando los pobres de nuestras ciudades saldrá a la superficie más temprano que tarde y todos recibiremos su impacto.

Un análisis más profundo de la situación en que viven los más pobres en Chile nos hace descubrir que, a pesar de que poseen condiciones materiales, en general, muy superiores a las del resto de los países latinoamericanos, su población no parece sentirse mejor. Esto es algo difícil de entender si se considera sólo la racionalidad con la que hasta ahora hemos enfrentado el problema de la pobreza. ¿Por qué una población que recibe servicios básicos, consigue una casa propia, tiene acceso a la educación y posibilidades reales de elegir a sus representantes se siente tan mal? ¿Por qué las mujeres se sienten angustiadas, deprimidas y sin ganas de vivir (Ducci y González, 1996)? ¿Por qué los jóvenes están tan desencantados de su vida y su futuro, y optan cada vez más por ingresar al mundo de la droga? ¿Por qué los vecinos de los nuevos conjuntos creados a través de subsidios no se sienten dueños de sus espacios públicos y los dejan en manos de las pandillas que luchan

¹⁰ Nelson Murúa, presidente del Comité de Vivienda Pública de la Cámara Chilena de la Construcción, en *El Mercurio* (Santiago) 6 de junio de 2004.

entre ellas para ganar el control sobre el territorio? Estas son algunas de las incógnitas aún no resueltas.

Un aspecto reconocido ampliamente es que la forma en que se ha generado la vivienda social en las últimas décadas en el país ha determinado su localización en sectores definidos por el precio del suelo, es decir, sobre aquellos terrenos de menor valor para el mercado inmobiliario. Esta tajante división que generan los precios del suelo ha resultado en sectores de pobreza claramente segregados, los que, en el caso de Santiago, se concentran hacia el sur y poniente de la ciudad, esquema que se repite, con ciertas diferencias, en las otras ciudades del país. Esta tendencia creciente a la segregación de los sectores más pobres en las zonas de menor valor para el mercado inmobiliario se confirma claramente al analizar el crecimiento experimentado por la capital en los años noventa, según el cual, los sectores altos y medio continúan localizándose en la periferia oriente y nororiente (Ducci y González, 2005). Al no existir políticas de Estado que rompan las tendencias “naturales” del mercado a separar los distintos sectores socioeconómicos en el territorio, la nueva vivienda social que acoge a los grupos de menores recursos se sigue instalando hacia el poniente y sur de la capital, en la periferia de menor valor.

El resultado de esta segregación creciente es una serie interminable de conjuntos habitacionales populares que ocupan grandes extensiones de territorio y que se caracterizan por la uniformidad, monotonía y fealdad. Es aquí donde las mujeres que no salen a trabajar se sienten prisioneras, se angustian y deprimen, y donde los jóvenes necesitan integrarse a pandillas locales para sobrevivir, donde el alcohol y la droga son el refugio de los hombres y donde aflora la violencia transformando los barrios populares en lugares cada vez más inseguros. Hasta ahora, no se han hecho estudios que relacionen las condiciones de aislamiento, monotonía y fealdad que caracterizan a la mayor parte de los barrios populares con los altos índices de problemas mentales y dependencia del alcohol y drogas que se observan en el país, pero, como se muestra a continuación, estos temas están adquiriendo cada vez más relevancia a nivel mundial.

El deterioro de la salud mental, que se presenta entre los sectores populares desde principios de los noventa (Ducci y González, 1996), no fue considerado seriamente hasta la publicación, en 1996, de un estudio internacional realizado por la Organización Mundial de la Salud (OMS) en quince ciudades localizadas en distintos continentes. En este, como muestra el Cuadro 2, Santiago apareció como la ciudad con mayor incidencia de problemas mentales, muy por encima de ciudades como Bangalore en India, Ibadan en Nigeria o Río de Janeiro en Brasil. El estudio de la OMS se realizó en centros de salud públicos, por lo que corresponde a sectores básicamente populares del Gran Santiago.

Cuadro 2

Prevalencia de los principales desórdenes psiquiátricos en la salud primaria, 1995 (en %)

Ciudad	Depresión común	Ansiedad generalizada	Dependencia del alcohol	Todos los desórdenes mentales (de acuerdo con el CIDI*)
Ankara, Turquía	11,6	0,9	1,0	16,4
Atenas, Grecia	6,4	14,9	1,0	19,2
Bangalore, India	9,1	8,5	1,4	22,4
Berlín, Alemania	6,1	9,0	5,3	18,3
Groningen, Holanda	15,9	6,4	3,4	23,9
Ibadan, Nigeria	4,2	2,9	0,4	9,5
Mainz, Alemania	11,2	7,9	7,2	23,6
Manchester, Gran Bretaña	16,9	7,1	2,2	24,8
Nagasaki, Japón	2,6	5,0	3,7	9,4
París, Francia	13,7	11,9	4,3	26,3
Río de Janeiro, Brasil	15,8	22,6	4,1	35,5
Santiago, Chile	29,5	18,7	2,5	52,5
Seattle, Estados Unidos	6,3	2,1	15,0	11,9
Shanghai, China	4,0	1,9	1,1	7,3
Verona, Italia	4,7	3,7	0,5	9,8
Promedio	10,4	7,9	2,7	24,0

Fuente: Golderg y Lecrubier (1995: 323-334).

* CIDI: Composite International Diagnostic Interview.

A pesar de los esfuerzos realizados por el sector de la salud en los últimos años, integrando apoyo psicológico y psiquiátrico en los centros de salud primarios, la situación no parece estar mejorando. Estudios más recientes muestran que la dependencia al alcohol y la droga han aumentado, habiendo incrementado los niveles de dependencia de alcohol del 2,5 al 6,4% y bajando los trastornos ansiosos sólo del 18,7 al 16,2% (Vicente et al., 2002).

Cuadro 3
Prevalencia* de trastornos psiquiátricos en Chile, 2002 (en %)

Trastorno	Hombres	Mujeres	Total
Depresión mayor	6,4	11,3	9,0
Dependencia del alcohol	11,0	2,1	6,4
Abuso de drogas	1,5	0,3	0,9

Fuente: Vicente et al. (2002).

* Prevalencia de vida.

Cuando se analizan los factores de riesgo para los trastornos psiquiátricos se encuentra que tanto el nivel educacional como el nivel de salario tienen implicaciones directas con los problemas mentales. Las personas sin educación o sólo con educación básica tienen mayores posibilidades de tener algún diagnóstico psiquiátrico (3,1 y 2,2 sobre uno de aquellos con educación superior), se destacan especialmente los trastornos ansiosos (las personas sin educación y sólo con educación básica tienen 2,2 y 2 veces más riesgo de experimentarlos frente a una persona con educación superior) y algo similar ocurre con los trastornos por sustancias (1,6 sobre 1 de aquellos que tienen educación superior). Aún más impresionante es la diferencia con respecto a tener tres o más diagnósticos psiquiátricos: aquellos sin educación o sólo con básica tienen un riesgo de 6,6 y 3 frente a una con educación superior (Vicente et al., 2002, Tabla 3: Razón de riesgo entre prevalencia de vida de trastornos psiquiátricos y variables demográficas).

Las cifras anteriores nos están indicando que es en los sectores menos educados y de más bajos recursos donde se están concentrando los problemas de salud mental más severos. Ello nos permite inferir que puede existir una relación entre el ambiente habitacional en el que se desenvuelve la vida de estas personas y la forma cómo se sienten. Desde luego, se requiere de estudios especialmente enfocados en estos temas para probar científicamente estas hipótesis que relacionan el medio ambiente físico con la salud mental de las personas, y resulta perentorio desarrollar este tipo de investigaciones si se quiere mejorar la acción habitacional del Estado.

Por fin, es importante al menos enunciar otras manifestaciones que surgen de esta nueva pobreza, tales como la insatisfacción que expresan los beneficiarios de la vivienda social a los pocos años de haberlas obtenido, a pesar de que en el momento de la recepción de la misma la alegría y agradecimiento de las familias es patente, lo que es frecuentemente registrado por los medios. No puede obviarse tampoco la falta de iniciativa e interés que demuestran los habitantes de

las zonas populares por mejorar sus barrios y viviendas; se observa, asimismo, una pérdida de la solidaridad que suele ser propia de los grupos más pobres y una bajísima disposición por colaborar por el bien del grupo¹¹. Todo esto se refleja en el abandono en que se encuentran los espacios públicos, el deterioro visible de los barrios y viviendas y una total carencia de sentido de pertenencia que hace que la mayoría de los beneficiarios de vivienda social exprese que, si pudieran, se mudarían de barrio (Sugranyes, 2002).

EL EFECTO MENOS DESEADO: LA DESINTEGRACIÓN SOCIAL

En el centro de esta “nueva pobreza”, se encuentra la desintegración social que ha surgido como un efecto no deseado del eficiente programa de producción de viviendas sociales. En la raíz de esta desintegración encuentra la pérdida de las estructuras sociales tradicionales, basadas en la familia extensa¹².

El mundo moderno se caracteriza por un individualismo creciente y centrado en el consumo de bienes cada vez más diversos y sofisticados, lo cual ha dejado atrás las estructuras sociales tradicionales. La familia predominante es de tipo “nuclear” (constituida por los padres y dos hijos) y sus ventajas son la movilidad geográfica y social que permite. La familia ha pasado de ser una unidad de producción a una unidad de consumo, y la crisis actual que enfrenta corresponde a un momento de cambio y búsqueda de nuevas formas organizativas que se adapten a la integración de la mujer al mercado de trabajo, al alto porcentaje de familias monoparentales, etc. Las nuevas fórmulas familiares son respuestas a los grandes cambios sociales que estamos experimentando.

Sin embargo, este proceso de cambio ha sido también facilitado y acelerado por las formas en que los países han implementado sus políticas de vivienda, con el loable objetivo de mejorar las condiciones de vida de su población.

Las políticas habitacionales, en general, se han abocado a diseñar viviendas para familias-tipo, pero siempre pensando en la familia nuclear, la “verdadera” familia moderna, y para ella se diseñan las vi-

11 Este fenómeno ya fue observado en la década del cincuenta en un estudio clásico realizado en Inglaterra entre personas que fueron trasladadas a viviendas de mejor calidad producidas por el Estado inglés (Young y Willmott, 1957).

12 La familia extensa está conformada por una pareja o uno de sus miembros, sus hijos y otros integrantes, generalmente parientes. En décadas anteriores, era la forma predominante en la estructura social y hoy representa a cerca del 30% del total de familias. Alberga una diversidad de situaciones, por ejemplo, parejas jóvenes que retardan el momento de su independencia por problemas económicos; abuelos que conviven con sus hijos; e hijas –madres solteras o separadas con hijos– que conviven con sus padres. A veces también integran miembros con los que no existen lazos de parentesco (Moya, 2004).

viendas de las políticas habitacionales de la segunda mitad del siglo XX, tanto en países ricos como en los pobres.

Así, la familia extensa, base de la organización económica de los sectores populares, tiende a desaparecer y, lo que es aún más grave, es menospreciada por la “moderna” familia urbana popular. Los padres consideran un desprestigio el que los hijos “tengan” que vivir con ellos, ya que esto indica que no han sido capaces de salir adelante y, por su parte, los hijos declaran que lo que más ansían es tener una vivienda propia lejos de sus padres.

De hecho, este es un fenómeno que se ha producido desde hace décadas en los países desarrollados, en los cuales el problema de la desintegración familiar tiene gran vigencia y ocupa un espacio importante en el debate social. Sin embargo, este hecho adquiere dimensiones diferentes en los países en desarrollo, donde casi la mitad de la población pertenece al sector popular, para el cual la organización familiar y social ha sido y sigue siendo de vital importancia en su sobrevivencia. El trabajador que “subemplea” a sus parientes y la madre que se hace cargo de los nietos para que la hija pueda ir a trabajar son situaciones comunes en los sectores populares del mundo en desarrollo, y explican parte importante de las redes de sobrevivencia que apuntalan a los más pobres (Lomnitz, 1976). “La mayor incidencia de este tipo de hogares en sectores pobres parece indicar que se privilegia la familia en común a partir de la necesidad de sumar ingresos de distintos miembros” (SERNAM, 2004). Entre los riesgos más importantes que presenta la familia extensa, se destaca como el más común el hacinamiento o la falta de espacio, con la consiguiente pérdida de intimidad de la pareja y espacios propios para cada uno de los integrantes (Gubbins en Moya, 2004).

En estas nuevas condiciones, el panorama que ofrecen los asentamientos populares que nos ocupan es, al menos, inquietante. Los hombres y jóvenes, sin espacios propios ni lugares agradables de reunión y convivencia, se sienten presos en situaciones sin salida, y frente a ello se refugian en el alcohol y las drogas. La violencia intrafamiliar parece estar adquiriendo proporciones inéditas en estas zonas populares (Rodríguez, 2004) y las pandillas son, no sólo algo común en todos los barrios populares, sino casi una necesidad de subsistencia para los jóvenes. La droga y el alcohol han llegado a ser parte del paisaje habitual de las zonas populares actuales y los niveles de inseguridad que se observan, especialmente en ciertos barrios, son cada vez más altos¹³.

13 En Santiago, hay barrios populares “duros” como La Legua, en el cual el gobierno ha intentado por años mejorar las condiciones de seguridad y eliminar la venta de droga sin grandes resultados, como lo han mostrado diversos programas de televisión.

La situación femenina, de una forma diferente, también enfrenta serias crisis en estas áreas, donde las mujeres, aisladas en los nuevos guetos urbanos de pobreza, se deprimen y angustian, viven con temor y observan con aprensión cómo sus hijos se van integrando a las pandillas sin que ellas puedan hacer nada por evitarlo. También ellas se sienten desesperanzadas frente a una total falta de alternativas para su familia. El reflejo más claro de esto son los altos niveles de angustia reportados entre mujeres de sectores populares, situación que, a nuestro entender, es síntoma de una crisis social más profunda, dado que es la mujer la que está en la base de la estructura familiar y social de América Latina. Si la mujer está constantemente angustiada y deprimida por las circunstancias personales y familiares, indudablemente el resto de la familia está siendo afectada negativamente (Ducci y González, 1996).

Nuestra hipótesis, en este sentido, es que la desintegración familiar y, específicamente, la pérdida de la estructura familiar tradicional de familias extensas están teniendo efectos negativos sobre los grupos populares, efectos sociales y psicológicos, pero también efectos económicos, cuya magnitud no ha sido hasta ahora dimensionada. Sin duda, se requiere de una investigación en profundidad para medir los impactos que están produciendo estos cambios, pero existen múltiples trabajos que, utilizando metodologías cualitativas, muestran lo fundamental que es para las mujeres jóvenes que las madres se hagan cargo de sus hijos. Esto no sólo les permite trabajar en forma más estable apoyando la economía familiar, sino que les significa una tranquilidad cuyo impacto psicológico positivo hasta ahora no ha sido medido y que sin duda tiene efectos sobre la salud mental de las madres, ya que los sentimientos de culpa de estas por abandonar a los hijos para trabajar son uno de los temas femeninos más recurrentes en consultas psicológicas.

Por otra parte, este nuevo esquema social fomentado por la política habitacional separa o deja afuera de la familia nuclear a los ancianos, otro de los grupos sociales más desvalidos y que crece rápidamente en nuestro país y en el mundo. Los ancianos se transforman en un problema molesto, porque las viviendas no están diseñadas ni tienen la capacidad de acoger a otros miembros fuera de la familia nuclear, y sólo son admitidos cuando las familias no tienen ninguna otra posibilidad donde instalarlos. Lo más contradictorio de esta situación es que los abuelos, antes personajes indispensables para el mantenimiento de la historia familiar, el cuidado y la educación informal de los niños, se sienten abandonados y carecen de sentido de la vida, como lo señalan constantemente (Ducci y González, 1996). Cuando los ancianos tienen la posibilidad de obtener una vivienda propia por medio del sistema de subsidios, se ven trasladados a vivir en barrios alejados de su familia y no pueden mantener un contacto frecuente con ellos. Con esto, las personas mayores

están quedando afuera del sistema social y han perdido completamente su trascendencia en el funcionamiento de la compleja red de relaciones sociales y económicas. Los programas de vivienda social para los adultos mayores promovidos en los últimos años por el MINVU dotan a las personas de la tercera edad de viviendas más pequeñas en comodato, pero no han tenido la recepción ni el éxito esperado, generando problemas insolubles cuando los ancianos pasan a depender de cuidados externos y las familias no pueden hacerse cargo de ellos (Ducci et al., 2005). En los países desarrollados, los sistemas de seguridad social se hacen cargo de los ancianos, pero en nuestros países, de recursos muy limitados, se están generando situaciones difíciles de enfrentar.

Por último, otro aspecto que quisiéramos relacionar con la desintegración que han experimentado las familias extensas como efecto indirecto de la política habitacional es el de la inseguridad que caracteriza a los barrios populares y que aparentemente no tiene solución. En los barrios populares informales o “espontáneos” de muchas ciudades de países latinoamericanos (por ejemplo, México, Colombia y Ecuador), se observa que las familias extensas se instalan en un mismo terreno o en zonas inmediatas, generan sus propias redes de protección y seguridad y crean áreas protegidas por los grupos familiares o de amigos, muchas veces con un origen común. Esta es una forma de capital social que se aplica directamente para generar ambientes más seguros.

Más aún, son habituales en América Latina los grupos que se instalan en un asentamiento ilegal y provienen de una misma zona rural, lo que los lleva no sólo a mantener sus lazos sociales y generar redes de seguridad sino también a conservar costumbres regionales, como celebraciones de festividades religiosas, preparación de comidas típicas, etc. Todas estas actividades sociales y expresiones culturales tienden a desaparecer en los modernos barrios producto de la exitosa política habitacional, en los que la “modernidad” hace que las familias nucleares se encierren en sí mismas y pierdan las tradiciones que mantenían una activa vida social y un ambiente más protegido (Young y Willmott, 1957).

¿HACIA DÓNDE NOS DIRIGIMOS?

El rumbo que ha tomado la situación de los grupos de menores recursos en las ciudades no parece ser muy promisorio. Los cambios propuestos para la política habitacional chilena, si bien han servido parcialmente para mantener cierta calma social, no han apuntado al eje de los nuevos problemas. Según declaraciones de la ministra de Vivienda, Urbanismo y Bienes Nacionales, se ha desarrollado una nueva ley de calidad de la vivienda, se cambiaron más de 50 estándares de calidad en la construc-

ción y se reforzó la fiscalización a las empresas¹⁴. En general la “nueva política habitacional” representa la continuidad de los programas anteriores con adaptaciones que buscan, sin un resultado claro hasta ahora, solucionar algunos de los problemas surgidos. Las nuevas propuestas de programas habitacionales muestran escasa claridad y hacen difícil la participación de los sectores más carenciados, por ejemplo, en proyectos de fondos concursables, ya sea por lo engorroso de los sistemas de postulación o porque para ello se requiere de un ente intermediario a los que los grupos más pobres no tienen acceso.

Es evidente, eso sí, que aumentan las facilidades y, sobre todo, las protecciones para los sectores privados financiero y de la construcción, con el fin de re-encantarlos con la producción de vivienda social. Lo que ocurre es que el Estado, que hasta ahora se ha visto imposibilitado de hacer frente al problema de la alta morosidad en los préstamos de vivienda social, está trasladando el problema al sector bancario, al que, por otra parte, le asegura una ganancia mínima previamente acordada. Con ello, el sector público se libera del costo político que implica tener que obligar a la gente a pagar sus dividendos y, en caso de que los deudores no paguen, el Estado responde ante las instituciones financieras privadas.

Sin embargo, es también indudable que si el Estado no toma cartas en el asunto y reorienta sus políticas habitacionales, los problemas irán en aumento y se transformarán en un eje del debate urbano en las próximas décadas. La solución no parece encontrarse en disminuir el número de soluciones habitacionales producidas para hacerlas de mejor calidad, sino más bien en repensar el tipo de vivienda y de barrio que se construye. Es necesario replantear el tipo de familia o familias que queremos fortalecer a través del subsidio habitacional y buscar fórmulas para revertir el proceso de desintegración social en marcha. Esto sólo puede lograrse fortaleciendo los lazos sociales y familiares, promoviendo las actividades de jóvenes y ancianos en espacios gratos y adecuados para cada grupo, trabajando con las comunidades para encontrar formas de hacer más seguros los barrios, generando espacios de encuentro que las personas sientan y manejen como propios y, ciertamente, agregando belleza y atractivo a los barrios populares.

Acciones de este tipo, tal vez, nos permitirían darle una nueva dirección a la política habitacional y nos abrirían, al menos, la posibilidad de salvar las capacidades sociales que aún conserva el sector popular en la mayor parte de América Latina y en otros países en desarrollo. Capacidades sociales como la colaboración y el respaldo que se prestan los grupos familiares y de amigos entre sí pueden ser la base para la redefinición de ciudades más justas, más seguras y más felices.

14 Sonia Tschorne en *El Mercurio* (Santiago) 7 de mayo de 2005.

BIBLIOGRAFÍA

- CEPAL-Comisión Económica para América Latina y el Caribe 2004
Anuario estadístico de América Latina y el Caribe.
- Ducci, María Elena 1997 “El lado oscuro de una política de vivienda exitosa” en *EURE* (Santiago) Vol. XXIII, N° 69, julio.
- Ducci, María Elena 1998 “Santiago, ¿una mancha de aceite sin fin? ¿Qué pasa con la población cuando la ciudad crece indiscriminadamente?” en *EURE*, Vol. XXIV, N° 72, septiembre.
- Ducci, María Elena y González, Cecilia 1996 “Salud mental femenina y trabajo comunitario en la periferia pobre de Santiago” en Ducci, María Elena; Fernández, Viviana y Saborido, Marisol (comps.) *Asentamientos humanos, pobreza y género* (Santiago: GTZ/MINVU/PGU).
- Ducci, María Elena y González, Marina 2005 “Área urbana y expansión de Santiago en la última década”, Documento de trabajo, Instituto de Estudios Urbanos.
- Ducci, María Elena; Quezada, Margarita; Torres, Marisa y Rioseco, Reynaldo 2005 “La calidad de vida de adultos mayores en vivienda básica y vivienda en condominio: un análisis comparativo”, Proyecto Fondecyt 2004-2005, Santiago.
- El Mercurio* 2004 (Santiago) “La actual radiografía del subsidio”, 6 de junio.
- El Mercurio* 2005 (Santiago) “Persisten fallas en las viviendas SERVIU reparadas por el gobierno”, 7 mayo.
- Goldberg, D.P. y Lecrubier, Y. 1995 “Form and frequency of mental disorders across centres” en Üstün, T.B. and Sartorius, N. (eds.) *Mental illness in general health care: an international study* (Chichester: John Wiley & Sons).
- Lomnitz, Larissa, 1976 *Cómo sobreviven los marginados* (México DF: Siglo XXI).
- MINVU 2004 “Chile, un siglo de política en vivienda y barrio”, Santiago de Chile.
- Moya, F. 2004 “Padres, hijos y nietos bajo el mismo techo”.
En <www.mujereschile.cl>.
- Naciones Unidas 2002 *Informe sobre desarrollo humano.*
- PNUD-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2002
Informe sobre desarrollo humano.

- Ravinet, Jaime 2003 “La política habitacional chilena”, MINVU, mimeo.
- Rodríguez, Alfredo 2004 “Sitios donde se ubican casas sociales tienen altas tasas de violencia familiar” en *La Tercera*, 20 de diciembre.
- SERNAM-Servicio Nacional de la Mujer 2004 “Informe de la Comisión Nacional de la Familia”.
- Silva, Jaime 2004a “La política habitacional”, MINVU, mimeo.
- Silva, Jaime 2004b “La actual radiografía del Subsidio” en *El Mercurio* (Santiago) 6 de junio.
- Sugranyes, Ana 2002 “Política habitacional chilena”, GTZ.
- Vicente, Benjamín; Rioseco, Pedro; Saldivia, Sandra; Kohn, Robert y Torres, Silverio 2002 “Estudio chileno de prevalencia de patología psiquiátrica (DSM-III-R/CIDI) (ECP)” en *Revista Médica de Chile* (Santiago) Vol. CXXX, N° 5, mayo.
- Young, Michael y Willmott, Peter 1957 *Family and kinship in East London* (Londres: Routledge).