

## **5. POLÍTICA HABITACIONAL Y REGENERACIÓN URBANA: RECONOCIENDO Y REPARANDO UNA DEUDA HISTÓRICA CON FAMILIAS CHILENAS**

## **5. POLÍTICA HABITACIONAL Y REGENERACIÓN URBANA: RECONOCIENDO Y REPARANDO UNA DEUDA HISTÓRICA CON FAMILIAS CHILENAS**

---

Juana Eugenia Arias Rojas

Narla Córdova González

Lorena Núñez Zúñiga

Pamela Orellana Acuña

Carlos Miranda Díaz

### **Introducción**

La política social y el Programa de Regeneración es la solución que entrega el ministerio de la vivienda y urbanismo a las familias de distintos conjuntos habitacionales ubicados en la zona periférica de la región metropolitana de Santiago de Chile, quienes recibieron viviendas sociales a partir del año 90, y que presentaron altos niveles de criticidad social, urbana y de habitabilidad.

El artículo contextualiza la cuestión social de la vivienda en Chile y las políticas públicas existentes, junto con la política social de complementación a la subsidiariedad y a la mercantilización a los cuales la población vulnerable no tiene acceso. Analiza el proceso de implementación del programa de regeneración desde la intervención social, incorporando nuevos sujetos en el escenario social, como son las familias afectadas y la interlocución con otros profesionales y técnicos del equipo SERVIU y, finalmente, describe la re significación del trabajo social partiendo de la identidad atribuida basada en el saber instituido institucional para construir una identidad basada en el saber colectivo de saberes de otros profesionales, saberes de las familias emergiendo o dando lugar a un saber específico del trabajo social contemporáneo.

## **La Vivienda como Cuestión Social, un Recorrido Histórico de la Política Habitacional en Chile**

La política de vivienda en Chile ha estado marcada por el déficit habitacional que se asocia principalmente a la población más vulnerable del país, situación que les ha denominado como “los sin techo<sup>1</sup>”.

La historia de la vivienda social chilena se puede dividir en cuatro grandes momentos, el primero se enmarca entre los años 1843 y 1946, en el periodo de la “cuestión social”, el cual se caracteriza por un progresivo desplazamiento de familias desde el campo a la ciudad, con el fin de encontrar oportunidades laborales que les permitieran mejorar su calidad de vida. Sin embargo, se encontraron con una ciudad que no se encontraba preparada para recibirlos, debido a la inexistencia de viviendas para habitar con sus familias y ciudades poco desarrolladas en términos de conectividad.

En este periodo, se generaron espacios habitacionales para la población obrera proletaria mediante la construcción de conventillos, distribuidos a través de una serie de habitaciones pequeñas, contiguas, sin ventilación, habitadas por distintas familias que se vinculaban por medio de un pasillo que les daba paso a las instalaciones comunes, tales como un servicio higiénico colectivo, una pileta de agua y un patio. Esta época se caracteriza por problemas de higiene que traía, por un lado, vivir en una vivienda con deficientes condiciones de ventilación y la falta de iluminación natural; y por otro, el carente acceso a la vivienda propia, ya que el Reglamento de Conventillos de 1899, fue definido como “la propiedad destinada a arrendamiento por piezas o por secciones, a la gente proletaria”, lo que significaba un descuido mayor del espacio habitado al no ser de su propiedad.

Paralelamente, se fueron conformando las nominadas “poblaciones callampas”, nombre asociado a la creciente instalación de viviendas autoconstruidas de manera ilegal con materiales deficientes, tales como latas, cartones, maderas, entre otros. La precariedad era acompañada de la inexistencia de luz eléctrica, agua potable y servicio de alcantarillado y de recolección de basura. Su nombre fue un símil, entre la aparición súbita de los hongos y la extensión veloz de este tipo de viviendas, las cuales entre el año 1952 y 1973 pasaron de contar con una población de 73 a 500 mil habitantes.

Los terrenos ocupados por esta tipología de vivienda generalmente eran de bajo valor comercial, se ubicaban al margen de la ciudad -aunque no necesariamente en la periferia- y albergaron a masas de familias que veían esta alternativa como una solución transitoria antes de lograr el sueño de la casa propia. Estos ciudadanos desarrollaron sus vidas en estos entornos de manera tal, que comenzaron una vida laboral con ingresos paupérrimos que establecieron al poblador en la pobreza y la marginalidad. El caso más recordado en Santiago fue a orillas del Zanjón de la Aguada, un cauce de agua natural que recibía desechos industriales, allí en condiciones insalubres habitaron 35 mil personas por más de una década, a la espera de que el Estado escuchara sus demandas en pro de la consecución de una vivienda definitiva.

El segundo momento para la política habitacional, es el que se despliega entre 1948 y 1960 con un foco en la generación de viviendas de mayor calidad para la clase media y trabajadora (principalmente empleados públicos), lo cual se plasma a través de la Ley Pereira<sup>2</sup>, la que dio origen a viviendas de 2 pisos, con un promedio de superficie construida de 120 m<sup>2</sup> y una cabida total entre los 100 y los 300 m<sup>2</sup>. Estas soluciones habitacionales fueron construidas en barrios de nivel socio económico intermedio, con acceso a servicios y dotados de infraestructura comunal.

<sup>1</sup>. Pobladores que no tienen el título de dominio de un inmueble y que les ha significado formas de habitar carentes de dignidad y excluidas espacialmente de los grupos económicos más acomodados.

<sup>2</sup>. Ley N° 9.135, del 30 de octubre del 1948, que ordena que las habitaciones económicas que se construyan de acuerdo con los requisitos de la presente ley estarán exentas de todo impuesto que grave la propiedad raíz.

El tercer momento, es el transcurrido desde el año 1960 a la fecha, el que tiene como primer hito la incorporación a la política de vivienda del D.F.L. 2<sup>3</sup>, permitiendo la construcción de viviendas en altura de 70 m2 aplicable en todo el país, para familias de clase media y vulnerables por medio de un mecanismo de cuentas de ahorro para la vivienda. Desde esta época en adelante (salvo una excepción que será posteriormente descrita), el objetivo principal es la mayor dotación cuantitativa de viviendas, aunque con un descuido cualitativo de estas, priorizando y protegiendo la oferta en desmedro de la calidad de vida que exige la demanda.

Se presenta como un momento distinto en la historia de la política habitacional chilena, el transcurrido entre 1965 y 1973 durante el Gobierno de la Unidad Popular, donde la vivienda pasa a ser concebida como un derecho y no sujeta a las dinámicas del mercado, por lo que el Estado tuvo un rol preponderante a través de la propiedad del suelo y el aseguramiento de construcciones bajo las normativas urbanísticas y sociales de la época (Hidalgo, 2002), dejando al sector privado fuera de este rol, siendo el mismo el que construía, dotando a los conjuntos habitacionales de equipamientos y servicios, y -en los casos en que fuese necesario- reparando o mejorando viviendas en mal estado.

Desde la implementación del D.F.L 2 en los años sesenta, se añadió el mecanismo de ahorro a través de bancos, a una política pública y social, focalizándose en la población sin capacidad económica para satisfacer su necesidad habitacional, solicitándoles un monto de ahorro y subsidiándolas mediante la transferencia de dinero de parte del Estado, los que les permite incorporarse al mercado regulador del sistema.

Los pobladores postulantes a vivienda social, eran trabajadores con bajos y/o irregulares ingresos, que vivían en calidad de allegados o de arrendatarios. Algunos autores definen estructuralmente esto desde la perspectiva ecológica y espacial, señalando que eran grupos humanos marginales que vivían en condiciones de inhabilidad, es decir, al margen de la sociedad,

excluidos de bienes y servicios.

La mercantilización de la vivienda, exigió al poblador convertirse en un sujeto individual en cuya responsabilidad residía íntegramente la adquisición de un inmueble, modificando la relación Estado-poblador a través de la validación de su esfuerzo personal y transformándolo en cliente de las empresas inmobiliarias, reprimiendo el accionar político y eliminando la responsabilidad del Estado en la cuestión social habitacional.

### **La Vivienda como Mercancía y Consumo, Ideario del Progreso Neoliberal Contemporáneo en Chile**

Este marco ideológico, fue reforzado por el gobierno cívico militar de Augusto Pinochet el año 1973, pasando la vivienda social a formar parte del mercado como un bien de consumo, ofrecido a una clase social pauperizada en territorios de bajo valor inmobiliario. En este periodo, la política habitacional se vuelca hacia el capitalismo tardío sustentado por Milton Friedman, centrándose en el aprovechamiento de la crisis de la hiperinflación, de la convulsión social del gobierno de Salvador Allende y del trauma social generado a través del Golpe de Estado, generándose un escenario propicio para las reformas estructurales impuestas por la dictadura, ofreciendo una alternativa absolutamente opuesta a la del gobierno de la Unidad Popular, garantizando esta vez la libertad individual y la propiedad privada, por lo que el bienestar de los ciudadanos pasa a ser de su propia responsabilidad, dando lugar al permanente conflicto entre libertad y justicia social.

En los años 80 se exacerbó un “giro neoliberal”, donde los criterios mercantiles y políticos confluyeron, protegiendo el Estado las empresas constructoras y los bancos, devolviendo el 31% del IVA<sup>4</sup> de los costos de construcción a las primeras y salvaguardando a los segundos de las posibles pérdidas, poniendo como eje central la oferta y descuidando a la demanda, quitándole a estas

<sup>3</sup>. Decreto con Fuerza de Ley N°2.

<sup>4</sup>. Impuesto al Valor Agregado.

últimas el atributo de personas que debiesen tener derecho a acceder a la ciudad mediante la unidad más íntima del tejido urbano, que es la vivienda.

A raíz del aseguramiento de la oferta y la captación de una demanda cada vez más creciente con la continua migración campo – ciudad (que, entre otras cosas, responde también a un descuido al diseño urbano dentro de la ruralidad), se genera un déficit de viviendas que forja un despliegue estatal que se tradujo en la provisión masiva de inmuebles, construyendo solo entre los años 1980 y el 2000 más de 200.000 viviendas sociales en la Región Metropolitana. De esta forma, Chile redujo a la mitad el déficit habitacional en un periodo de 20 años, tratándose a este periodo de la política habitacional como un éxito cuantitativo, sin embargo, el fracaso proviene cualitativamente de las viviendas sociales, las que, al ser construidas masivamente, a través de las construcciones en altura, acarrearon problemas de calidad constructiva, segregación socio espacial y endeudamiento.

El fracaso cualitativo de este despliegue constructivo en masa tuvo como consecuencia la inequidad en el uso y acceso a la ciudad, donde los/as propietarios/as de estas nuevas viviendas, deben residir en la periferia, en espacios de menos de 50 m<sup>2</sup>, sin calidad constructiva, imagen del entorno descuidada, inexistencia de conectividad a los polígonos funcionales (proveedores de servicios y equipamientos) y con una gran cantidad de población en las mismas condiciones. A este fenómeno Rodríguez y Sugranyes (2005), lo llaman “los con techo”, es decir, familias propietarias de una vivienda que en vez de traerles calidad de vida, se vieron afectados por la baja calidad urbano-habitacional de sus territorios.

Desde el punto de vista de la localización de los asentamientos de vivienda social, estos tradicionalmente se han ubicado en la periferia de las ciudades, teniendo como criterio para ello los valores del suelo y la disposición de terrenos por parte de la entidad estatal que se ha encargado del sector vivienda en los diferentes períodos de tiempo.

El Mercado Inmobiliario, según Obaid M. “es aquel lugar donde se desarrollan todas las

transacciones económicas cuyo objetivo es la propiedad. Sus operaciones principales son el arriendo y la compraventa”. Estas se ven reguladas por la oferta y demanda de inmuebles, dentro de las cuales, principalmente, se encuentran los terrenos, los que son objeto del desarrollo de carácter inmobiliario, y cuyo precio determina en gran medida el valor de las construcciones (o nuevos inmuebles) sobre los mismos, tanto de tipo urbano como rural (Ibíd. 2003).

En Chile, el valor de los terrenos y viviendas particulares se expresan según el valor UF/metro cuadrado, es una medida unitaria que representa el valor comercial que tiene un bien inmueble, los que suelen subir su valor con el paso del tiempo, conocido como la plusvalía de una propiedad que está determinada por diversas variables que se pueden englobar dentro del concepto de calidad de vida; así, mientras mayor sea la que ofrece una comuna, mayor será el valor de sus bienes raíces.

Algunas de las variables que influyen en el interés del mercado inmobiliario, es el área de influencia que poseen las comunas, determinada por el acceso a bienes y servicios urbanos de los cuales disponen sus habitantes, el que podemos conocer a través del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (CNDU), el que a partir de un Sistema de Indicadores y Estándares de Desarrollo Urbano (SIEDU), tiene como objetivo “medir y evaluar la calidad de vida en las ciudades chilenas y la efectividad de las políticas públicas asociadas al desarrollo urbano” (Centro de Estudios de Ciudad y Territorio, 2020). El área de influencia es medida según el acceso a cuatro indicadores: distancia a plazas, a establecimientos de salud pública, a paraderos de transporte público e integración social.

Los resultados no son de sorprenderse, pues las comunas periféricas de la ciudad de Santiago no cumplen con los estándares mínimos para que una persona acceda a la ciudad, de hecho, comunas tales como Puente Alto, Maipú y La Pintana (ubicadas en los bordes de la Región Metropolitana), pese a haber tenido un giro agrícola, pasaron a ser habitables dando respuesta al déficit de suelo, sin considerar que esta medida vino a expandir esta

nueva periferia. Las zonas que cumplen con el acceso a los estándares establecidos por el SIEDU se localizan generalmente en la zona oriente de la Región Metropolitana (Ibíd.), es decir, el sector más acaudalado de la Región.

Una muestra es la diferencia en el desarrollo inmobiliario en sectores de la Región Metropolitana, en que, la cantidad de permisos de edificación de la zona oriente y la zona sur de la Región Metropolitana es similar, sin embargo, el desarrollo urbano de ambos sectores es completamente distinto, lo que en parte se explica por los recursos que se le confiere a cada municipio per cápita, es así, como la municipalidad con más recursos versus la que percibe menos alcanza una diferencia de 7,6 veces. Un ejemplo, es lo que ocurre en la comuna de Puente Alto, donde el recurso estatal entregado es de 198,56 USD por habitante, mientras que en Vitacura es de 1500,82 USD. Este hecho pone en evidencia que el problema del desarrollo urbano no tiene que ver solamente con magnitudes de construcción, calidad de las obras públicas y acceso a servicios, sino que también con decisiones políticas segregadoras que dan como resultado políticas habitacionales excluyentes.

## **La Vivienda como Símbolo de Movilización Social en Chile, Reflexiones**

La política habitacional en Chile ha sido desigual y excluyente, generando carentes soluciones para las familias más humildes, por lo que históricamente los propietarios, allegados, arrendatarios y ocupantes irregulares, es decir, los pobladores, se han organizado y protestado en contra de las soluciones habitacionales que proporciona el Estado y las empresas constructoras.

Los pobladores, conforman los grupos de sujetos populares que escriben la historia social de los movimientos que luchan por una vivienda de forma colectiva, generando el tejido urbano a través de la construcción social del territorio.

El sujeto individual exigido por la ideología neoliberal es interpelado, por lo que, se organiza con quienes comparten su situación y generan

una realidad compartida de lucha y esperanza de una nueva construcción histórica participativa, recuperando la idea del derecho a la vivienda.

La existencia de movimientos sociales de pobladores “sin techo” fue explicada en la década del 70 y principios del 80, desde la teoría de la marginalidad sustentada por DESAL por Vekemans, donde la migración del campo a la ciudad en búsqueda de una vida en las grandes ciudades urbanas, no los incluía sino más bien los excluía.

Gabriel Salazar, en Historia de los Movimientos Sociales, identifica la historia de la búsqueda de la vivienda, comenzando a mediados del siglo XX desde los callamperos, quienes invadían ilegalmente territorios privados, los conventillos que ocupaban viviendas con servicios básicos colectivos, hasta los pobladores urbanos identificados como pobres marginales habitantes de la periferia en las grandes ciudades.

La falta de ofertas habitacionales sociales y precariedad constructiva de éstas, el bajo acceso otorgado a los pobladores a equipamientos y servicios, la exclusión socio-espacial de la que son “beneficiarios”, y las comunidades organizadas que se han levantado a través de movimientos, ha obligado al Estado a hacerse cargo de esta problemática a través de diversos programas que intentan revertir los errores del pasado por medio de estrategias sociales, legales, urbanas y habitacionales destinadas a mejorar la calidad de vida de “los con techo”.

## **El Inicio del Programa Segunda Oportunidad: Política Habitacional de Regeneración**

Durante el año 2012 el Ministerio de Vivienda y Urbanismo -MINVU- diseña el Programa titulado Regeneración de Conjuntos Habitacionales: Segunda oportunidad, cuyo objetivo era que las familias residentes de condominios sociales<sup>5</sup> seleccionados, pudiesen acceder a soluciones habitacionales integrales, acordes a la política de ese periodo.

La estrategia del programa radicaba en la desocupación, demolición, recuperación o remodelación de zonas en que las viviendas presentasen bajos estándares, permitiendo desocupar los terrenos donde se ubicaban los distintos condominios, y así ejecutar obras que disminuyeran la densidad habitacional, destinar mayor espacio para infraestructura y equipamiento, necesarios para mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

La metodología de acción a aplicar con los Propietarios/as y Asignatarios/as se definía a través de la selección de zonas prioritarias de intervención, focalizando la atención en aquellas copropiedades que presentasen mayor déficit o criticidad, para ello se realizaron llamados especiales donde los propietarios de los distintos blocks debían postular para ser intervenidos. La selección de estos blocks les permitía optar por la nominación a un subsidio habitacional de 700 Unidades de fomento<sup>6</sup> para adquirir una vivienda construida, en cualquier zona geográfica del país, fuera de los conjuntos intervenidos por dicho programa y que no tuvieran una segunda propiedad; en caso de ser así, la asignación del monto se determinaba a través de la tasación del departamento, no superando el valor del subsidio anteriormente descrito. Se contemplaban para gastos de traslado y arriendo 46<sup>7</sup> UF extra

asociados a la entrega del departamento por parte de los residentes a SERVIU.

La ejecución de los equipos territoriales convocaba a los residentes a tomar decisiones informados, situando la comunicación efectiva como medio logístico a la hora de trabajar. Al poner en acción las distintas instancias, los residentes debían organizarse por block, adherir el 95% de los propietarios/as y/o asignatarios/as, cotejar los antecedentes pertinentes y partir con las estrategias de salida y movilidad habitacional<sup>8</sup>, que propiciaría las demoliciones que desocuparían los distintos terrenos, permitiendo la disminución de la densidad habitacional, objetivo central de la ejecución del programa.

Para la efectiva aplicación del programa, se debían celebrar distintos acuerdos con actores representantes, entre ellos, Municipalidad, Ministerio de Vivienda y Urbanismo -MINVU-, secretaría regional ministerial de vivienda -SEREMI- y Servicio de Vivienda y Urbanismo -SERVIU- y toda aquella entidad pertinente para la ejecución de las distintas obras a realizar en el proceso. Lo anterior, permitiría una acción planificada, que llegase a las familias, a partir de las distintas redes.

Este programa no contaba con un diagnóstico socio-territorial previo que abordara y reflejara las distintas problemáticas de las familias, además, posterior a las respectivas desocupaciones y demoliciones, no se indicaba el proyecto asociado a ejecutar en las zonas libres, lo que provocaba constantes especulaciones y desconfianzas desde los residentes que se mantenían sin solución habitacional a la fecha.

La política de intervención se situaba en responder a la mejora de las condiciones de habitabilidad que afectaba a sus residentes, la inexistencia de un Diagnóstico visibilizó realidades tan o más complejas que la habitacional, lo que perpetuó la toma decisiones sin una visión

<sup>5</sup>. Se entenderá por Condominio las construcciones o los terrenos acogidos al régimen de copropiedad inmobiliaria regulado por la Ley N°19.537.

<sup>6</sup>. Unidad de Fomento: La unidad de fomento sirve básicamente para facilitar aquellos cálculos monetarios que se quieran reajustar según la inflación. Valor a noviembre de 2021 \$30.392.

<sup>7</sup>. USD \$1794.

<sup>8</sup>. Proceso a través del cual las familias desocupan definitiva o transitoriamente sus viviendas. Este debe ser gestionado a través del acompañamiento a las familias en el desarrollo de una solución habitacional, la promoción de su involucramiento en el proceso y el apoyo en la instalación de sus viviendas.

social pertinente a las distintas realidades, situando la organización de las acciones en la desocupación, sin considerar la adquisición de una nueva propiedad a aquellos propietarios que no tuviesen las habilidades para hacerlo, enviando a las familias a zonas desconocidas o periféricas para la aplicación pronta de los subsidios, o derechamente, convertirse en allegados en las viviendas de sus redes familiares cercanas.

El valor de las propiedades en la zona Metropolitana y la constante especulación sobre lo mismo, le otorgó poder al mercado, elevando a valores imposibles aquellas viviendas que podían ser adquiridas con el subsidio otorgado. De esta forma, la limitación inicial de la aplicación radicó en encontrar zonas de compra, situando aquella posibilidad, en condominios similares, también ubicados en la periferia de la región y que posteriormente serían intervenidos por el mismo programa.

A medida que se ejecutaron las distintas demoliciones, al no ser realizadas estratégicamente, se generaron sitios baldíos que permitieron una serie de incivilidades que condicionaron el comportamiento de los habitantes, provocando desconfianza sistematizada entre los mismos y las acciones derivadas de la ejecución. Esta nueva reconfiguración del espacio genera y permite la proliferación de una serie de acciones ilícitas que permitieron la venta de estupefacientes, comercio ilegal, ocupación irregular, subarrendamiento y peligrosidad en las zonas de circulación.

### **Territorio Vivenciado: Programa de Regeneración Urbana en Villa Marta Brunet, Comuna de Puente Alto**

Conforme se establece el programa, se delimitan nuevos procesos de selección. En esta línea, MINVU en Resolución Exenta N°1419 de fecha 03 de marzo de 2016, formaliza la selección del Conjunto Habitacional Marta Brunet de la Región Metropolitana, como beneficiario de las acciones de Regeneración de Condominios Sociales. La villa se encuentra ubicada en la Región Metropolitana,

específicamente en el sector Bajos de Mena, a 20 kilómetros del centro de la ciudad.

Tanto desde el exterior como desde el interior del territorio existe una fuerte estigmatización sobre las zonas denominadas ghettos, también llamadas “zonas rojas”, pues en muchas ocasiones vivir en Bajos de Mena es sinónimo de delincuencia y drogadicción, siendo los mismos residentes quienes comentaban que postular a un trabajo y mencionar que vivían en Población Marta Brunet inmediatamente se les discriminaba.

En términos socioeconómicos, habita mayoritariamente población activa en un contexto de alta complejidad social y urbana, lo que ha generado una fuerte estigmatización hacia los habitantes de estos lugares, además del aislamiento y segregación residencial en que se encuentran, quienes viven a distancias considerables tanto del centro de la ciudad como incluso del centro comunal. La población se caracteriza por la condición periférica en la que se encuentra tanto de Santiago de Chile y de su comuna, lo que complica el acceso a servicios comerciales, financieros, de salud, educación, entre otros.

El Conjunto Habitacional originalmente estaba compuesto por 1256 viviendas básicas de 42 mt<sup>2</sup> aproximadamente, ubicados en copropiedades compuestas por 139 blocks, cada uno dividido en 3 plantas, los que fueron construidos por la empresa COPEVA el año 1996, posteriormente, fue durante el invierno de 1997 cuando los departamentos sufrieron serios daños producto de las lluvias lo que afectó su deficiente construcción. A través del tiempo, fueron y aún siguen siendo llamados y conocidos con el seudónimo de casas “COPEVA” o casas de “nylon” por la forma en que se dio solución a los problemas de filtración y humedad. En su minuto, y como medida de emergencia, las viviendas se cubrieron con plástico para evitar el ingreso del agua- lluvia a los distintos recintos.

Desde SEREMI decidieron que por experiencia profesional en territorio, sería SERVIU quien se haría cargo de llevar el proceso de selección y contratación de nuevos profesionales para integrar el equipo que se necesitaba, pues siempre estuvo presente que el proceso de intervención sería participativo, consultivo y creado en conjunto, se

entendía que serían las propias personas quienes darían a conocer y trabajarían en las propuestas de soluciones habitacionales y urbanas acorde a sus particularidades.

En octubre del año 2015 SERVIU Metropolitano a través del Equipo de Regeneración Urbana, ingresó al territorio Marta Brunet, conformándose definitivamente el equipo en marzo del año 2016. Lo integraban cuatro Trabajadores/as Sociales, un Psicólogo Comunitario y un Arquitecto. Ese mes comienza la intervención con la comunidad a través de Mesas de Trabajo Territorial con la participación de la Junta de Vecinos, Municipalidad, Plan Integral –en representación de la Intendencia Metropolitana-, MINVU, SEREMI y SERVIU. El primer planteamiento ante la nueva modalidad fue dirigir el trabajo territorial desde una visión integral que permitiera la organización, representatividad y trabajo mancomunado.

### **Complejidad de la Vida Familiar Comunitaria: Nuevos Desafíos Profesionales**

La intervención se encuentra inmersa en el ámbito habitacional y de vivienda, pero a la vez, considerando la complejidad del territorio y las diferentes problemáticas que como área social se deben visibilizar, considerando además que muchos de los problemas que generan conflictos no necesariamente tienen relación con la vivienda sino con el hecho de vivir en “comunidad”, se realizó un trabajo interdisciplinario participando profesionales de diversas áreas, construyendo colaborativamente un proceso de intervención.

En virtud de lo dispuesto, el equipo profesional y territorial, creó un plan de acción que permitía el levantamiento de información a través de la aplicación de un instrumento creado por el equipo, la “cartilla de preferencia”, documento que permite que los propietarios/as del conjunto habitacional tengan la libertad de elegir y plasmar por orden de

preferencias la solución habitacional que desean obtener. Ésta, en muchos casos se vio y se ha visto modificada por las diferentes situaciones que viven las familias, sobre todo desde octubre de 2019 a la fecha con el COVID-19. Ante la relevancia de este proceso y la búsqueda de modelos de participación integrada, fue necesario identificar representantes por zona, que ordenara el número significativo de habitantes del sector.

El equipo profesional incluye sujetos colectivos –representantes y dirigentes- reconociéndolos y dándoles visibilidad, y promoviendo la participación, lo que ayudó a que el trabajo de organización se realizará con mayor fluidez. Ante el tamaño del conjunto y la cantidad de habitantes, fue necesario plantear una estrategia de involucramiento y trabajo participativo, que permitiese la incorporación de un mayor número de representantes por zona, permitiendo de esta forma, obtener representatividad y canales formales de información desde el equipo SERVIU hacia las familias, y a la inversa. Esta escala de ordenamiento territorial, se denominó Modelo de Convivencia<sup>9</sup>, dividiendo el Conjunto Habitacional en 6 manzanas (A-B-C-D-E-F), seleccionado representantes por éstas, además, representantes por block. La conformación final consideraba, representantes de la Junta de Vecinos, 6 delegadas de manzana y sus respectivos reemplazos e idealmente 139 representantes de block.

De esta forma la ejecución Diagnóstica, aplicada a partir del levantamiento de datos, se estructura desde la visión territorial de lo vivido, lo planteado y desde el habitante, componiendo una estrategia que respeta la historicidad, representatividad y vida cotidiana de los/as propietarios/as. Ante el número de los habitantes que residen en los condominios, era y es necesario fortalecer el entramado representativo, no solo para las fases del Programa, sino también para las etapas construidas socialmente del ciclo que vivencia el territorio.

<sup>9</sup>. Este modelo tiene por objetivo potenciar la representatividad y participación de todo el barrio, para lo que se propuso a la directiva de la Junta de Vecinos levantar liderazgos territoriales a partir de la distribución de la villa en 6 manzanas que fueron representadas por una letra nominal continua. Se estableció el máximos de dos delegadas por manzana y posteriormente junto a estos nuevos liderazgos, se emprendió la tarea de levantar delegadas/os de block que serían parte del equipo de trabajo de cada delegada/o de manzana. (Diagn. Social Pág. 50).

En el proceso de intervención, la trascendencia que tiene la identidad cultural del sector en la construcción social de sus habitantes valoriza y determina una serie de acciones que el equipo territorial considera. En este proceso de comprensión, analizar el territorio desde sus cambios permanentes y el intercambio cultural de las distintas familias que residen, otorga interacción, transformación y conocimiento acabado de los distintos factores que dominan el entorno.

La categorización y orden de las acciones a determinar inicia cuando el territorio se organiza y el equipo de profesionales se inserta en el mismo, levantando estrategias de orden territorial y representatividad comunitaria necesaria para la toma de decisiones del proceso. Esta escala colaborativa, permitió controlar los niveles de información al interior del conjunto y en el proceso de intervención, entregando información fidedigna que evitara tergiversar o desinformar. Como primera estrategia se zanjaron roles, responsabilidades y funciones a considerar por cada una de las partes, situando a los habitantes en un rol planificador y como protagonistas de una serie de acciones que determinarían el éxito del proceso en el tiempo.

## De Segunda Oportunidad a Regeneración: La Participación de los Sujetos

La nueva política social con reconocimiento de la multiplicidad de dimensiones crea el Programa de Regeneración, es decir, deconstruir para volver a construir, considerando los sujetos en la gestión desde la evaluación diagnóstica ex ante y con la participación de los sujetos objetivando sus intereses. Es por ello, que una de las características que posee el Programa en cuestión, es que contempla procesos participativos y consultivos desde el inicio de la intervención, aplicando una metodología que apunta y logra llegar a la mayor cantidad de población posible. Pues crear en conjunto con la comunidad y a través de la participación, permite incluir el enfoque cualitativo, más allá de solo enfocarse en la vivienda.

La fase inicial Diagnóstica, debía identificar problemas habitacionales, jurídicos, sociales y urbanos que permitieran construir las directrices acordes. Ante la variedad de temas a tratar, no solo en las mesas de trabajo, también a comunicar, fue necesario crear una serie de talleres introductorios, asambleas y un manual<sup>10</sup> de delegadas que permitiese a los nuevos representantes conocer y manejar las consultas tipo para así poder responder a los/las vecinos/as de los distintos sectores más rápidamente.

Se realizaron asambleas donde se comunicó la selección del conjunto para la implementación del Programa de Regeneración de Conjuntos Habitacionales, se respondieron dudas, se presentó al equipo de profesionales, pero además se identificó a aquellos que deseaban participar como representantes de zonas, se capacitó y se definieron los roles que cada cual tendría en la implementación, de esta manera, la cadena comunicativa se conformó de la siguiente forma: MINVU- SEREMI- SERVIU, el último acompaña en el levantamiento de dirigentes/as y posterior se definen los encargados de manzana, que representará en las distintas mesas de trabajo al territorio.

**Grafico 1. Liderazgo territorial**



Fuente: Elaboración propia de los autores (2023)

<sup>10</sup>. Manual de Delegadas: Instrumento confeccionado por el equipo territorial, con preguntas y respuestas tipo referente a las etapas abordadas del programa, el que tenía por objetivo el que los representantes de los distintos sectores pudiesen orientar con mayor facilidad a las familias del territorio.

Inicialmente el rol de SERVIU se establecía como ejecutor de las obras que contemplaba el Plan Maestro<sup>11</sup>, es decir, el proyecto de Regeneración Habitacional en sí. No fue hasta que se presentaron un par de profesionales de SEREMI y SERVIU en el territorio, y se concretaron los primeros encuentros en reuniones, que se levantó la alerta y relevó la importancia de que existiera un equipo con dedicación exclusiva en y para el territorio, con el fin de poder crear lazos de confianza, cercanía y conocimiento de las personas y realidades de cada uno/a, sin olvidar la cantidad de departamentos y personas en el territorio, pues se entendía que cada persona y su núcleo era un mundo.

El ejercicio democrático establecido desde la representación territorial convoca al Trabajador Social a crear Estrategias de Capacitación, talleres y seguimiento en las distintas aristas mencionadas, dado que la madurez con la que se ejecute permitirá una reconfiguración no solo física y social. Otorgando oportunidades reales, de co-diseño y co-creación con sus habitantes, las características de dicha representatividad se sitúan como eje principal de intervención, ya no como materias impuestas, sino frente a la necesidad de configurar acciones que mejoren el habitar a partir de tiempo, recursos, oportunidades o limitantes del territorio.

## Trabajo Social y sus Alcances en las Políticas Habitacionales

Desde el inicio se decidió que fuera un/a Trabajador/a Social quien tomaría el rol de coordinar las acciones territoriales a desarrollar con las personas del Conjunto Habitacional, así como también, quien, desde el lado humano y profesional, contaba con todas las capacidades para poder liderar un proceso de construcción metodológica acorde a la magnitud y el desafío de la intervención, entendiéndose el rol específico de “abrir” los territorios y recoger la información que se ve permeada por el ejercicio profesional Social.

Producto de las situaciones complejas que se

han presentado durante años, y la desconfianza que tienen las personas con el Estado, es que fue necesario y fundamental generar lazos de confianza con la comunidad, lo que permitió que el Programa pudiera ingresar e intentar llegar a todos a quienes podría beneficiar.

Sin olvidar que la intervención se encuentra inmersa en el ámbito habitacional y de vivienda, pero a la vez, considerando la complejidad del territorio y las diferentes problemáticas que como área social no se pueden invisibilizar, sumado a que además muchos de los problemas que generan conflictos no necesariamente tienen relación con la vivienda, sino con el hecho de vivir en “comunidad”, es que se consideró necesario realizar un trabajo interdisciplinario en el que participaran profesionales de diversas áreas, permitiendo así tener la oportunidad de aplicar a una problemática, tema o problema, diferentes enfoques, de forma colaborativa y respetuosa, por lo que en la interdisciplinariedad, varias disciplinas con un objetivo en común son reunidas y puestas a cooperar” (MMREM, 2012).

Debido a la magnitud de la intervención y los diferentes temas que se deben trabajar, es que existe un equipo multidisciplinario, pues cada profesional es experto en su área, sin embargo, en conjunto realizan un trabajo interdisciplinario, pues cada uno aporta un enfoque particular a un trabajo mancomunado.

La importancia de realizar un trabajo interdisciplinario radica en el aporte suficiente, necesario y apropiado entorno a un objeto específico, pues el enfoque de distintas ciencias vinculándose de manera integral generando diferentes enfoques metodológicos para la solución o propuesta de algo específico, en este caso, la construcción de un Plan Maestro acorde a las solicitudes y necesidades de las personas que residen en un territorio específico.

Nuevas construcciones teóricas y metodológicas fueron necesarias de poner en práctica, en post de lograr el objetivo de poder introducirse y conocer la realidad territorial, considerando sus

<sup>11</sup>. Estrategia de intervención que comprende las acciones y obras necesarias para regenerar el conjunto habitacional seleccionado (Pág. 4 dec. 18).

demandas intentando así poder aportar y entregar lo solicitado, en post de mejorar la calidad de vida de las personas que habitan el espacio intervenido, acorde a la política de vivienda y con una nueva mirada integradora, consultiva y participativa.

Esta modalidad de intervención “ubicada” permite que aquellas macrozonas de análisis se vean a cabalidad en las distintas mesas de trabajo<sup>12</sup>, permitiendo recoger datos de carácter general y específico, dejando el planteamiento de números, reconociendo a las familias como eje central de la comunicación efectiva. Ante dicha necesidad, se planteó la posibilidad de levantar una ficha de catastro<sup>13</sup> territorial, que permitiera reconocer los núcleos familiares existentes, la calidad de ocupación del inmueble, las características específicas de los miembros que conformaban dichos núcleos y el estado real del conjunto más allá de los números generales.

Los diagnósticos realizados fueron en materia estructural y de habitabilidad, jurídico, social y urbano. Los dos primeros fueron elaborados por consultoras externas, mientras que los diagnósticos social y urbano los desarrolló el equipo en terreno con la comunidad. Estos estudios arrojaron datos relevantes para la construcción de un Plan Maestro que tenía como objetivo mejorar las condiciones urbanas y sociales del conjunto, de esta forma responder a las necesidades habitacionales de cada familia.

## Fundamentos Metodológicos desde el Trabajo Social para la Intervención

La metodología utilizada, posee un sello particular, pues la coordinación territorial estaba a cargo de una Trabajadora Social, quien en conjunto con los demás profesionales crearon y aplicaron

instrumentos para recolectar información, entre ellos marcha exploratoria<sup>14</sup>, grupos focales y Cartilla de prelación para aplicación de soluciones habitacionales; basándose en la experiencia profesional y la lógica de intervenciones realizadas con anterioridad y considerándolas como aprendizaje para no repetir errores de intervención o movilidad. Los nuevos instrumentos creados tenían como objetivo caracterizar y comprender a las familias sobre su estado actual, no solo en lo que respecta a la vivienda, sino también desde su realidad, analizando redes locales y familiares, capacidad de endeudamiento y posibilidad de adquirir una nueva vivienda, opción de salidas a otras regiones de Chile, entre otros.

El nuevo enfoque de diagnosis permitió fundamentar que las familias que viven actualmente en una vivienda social no necesariamente deben seguir haciéndolo. El levantamiento de datos sobre expectativas de salida y capacidad de endeudamiento les permitió a las familias plantearse nuevas posibilidades, no con lo que el estado les ofrecía como solución definitiva, sino más bien pensar que esperaban de la aplicación del programa, aproximándose a la forma de democratizar el derecho a vivienda del que muchos se sentían ajenos, su percepción ante este tipo de levantamiento de datos, se situó en sentirse “escuchados”, indicando que era la primera vez que les preguntaban que esperar o visualizar de la Regeneración de sus barrios, y que ser considerados relegaba su solución definitiva desde la premisa de la Dignidad.

La lectura Diagnóstica realizada al interior del territorio permitió visibilizar una serie de condicionantes y necesidades de sus habitantes, información que permitió clarificar una solución que sirva a nivel individual y colectivo, logrando con el análisis y la unión de las distintas técnicas

<sup>12</sup>. Las mesas de trabajo hacen referencia a distintas reuniones con todos los actores territoriales que se relacionan con la intervención, es decir, MINVU, SEREMI, SERVIU, Municipalidad de Puente Alto, Junta de Vecinos y Dirigentes de sector. En caso de ser necesario y si la instancia lo requiere, se puede invitar a alguien externo, sin embargo, los mencionados son quienes forman parte estable del encuentro mensual.

<sup>13</sup>. Ficha de catastro: instrumento que recoge información de núcleos familiares a nivel individual, social, económico, estructural y de habitabilidad de la vivienda.

<sup>14</sup>. Marcha explotaria: Herramienta cualitativa en la que diversos actores sociales representativos del territorio, realizan caminatas con la finalidad de identificar aspectos claves, destacando singularidades propias de los territorios a intervenir. Buscando de esta manera caracterizar y detectar las potencialidades y problemáticas sociales/físicas dentro del territorio, constituyéndose de esta forma como un aporte en la construcción de una visión holística/transversal de lo existente y lo requerido en un sector determinado.

la transformación de objetos a sujetos de intervención.

Desde el ámbito social, la colaboración y participación desencadenaron una serie de desafíos que involucraron la innovación por parte del equipo interventor, de esta forma, los distintos ciclos del proceso Diagnóstico desafiaron la búsqueda de nuevas herramientas y espacios de trabajo con el territorio. Para muchos de los habitantes, el conocer a los profesionales, situarlos en el territorio, consultar directamente, reconocer la visita domiciliaria por parte de los mismos, le otorga otro valor al acompañamiento y ejecución de la intervención, para ellos el Diagnóstico los identificaba representaba.

El Diagnóstico Social, caracterizó a las familias, permitiendo reconocer la conformación de las mismas y la realidad de cada uno de los hogares, se levantaron datos en torno a la edad, capacidad de movilidad física, requerimientos especiales, discapacidad, tipología de trabajos que demandaran un espacio distinto, número de los núcleos familiares para definir tipo y forma de las soluciones habitacionales a plantear y opciones de movilidad interna o externa que sus habitantes podían sugerir.

Al abordar estos datos, se cuantificó el tipo de soluciones que se debían entregar y a quiénes debían responder, es así, como el equipo se percató de que existían propietarios/as con tres claras intenciones: a) quedarse en el territorio donde residen; b) Salir del territorio, pero quedarse en la Comuna de Puente Alto; y c) salir del territorio, Comuna e incluso región. Es por ello, que para cada una de estas opciones se buscaron diferentes alternativas, todas con el fin de entregar una solución acorde a lo necesario y deseado tanto por la población objetivo como por sus familias. Es

así como para el primer grupo se diseñó un proyecto que contempla departamentos fusionados<sup>15</sup> (2x1) y casas de dos pisos. Para el segundo, se dieron dos alternativas: ser parte de un condominio exclusivo para propietarios<sup>16</sup> o ser parte de un proyecto creado en otro Conjunto habitacional<sup>17</sup>, ambos contemplan viviendas en altura, teniendo como posibilidad elegir el piso en el que desean residir. Por último, para la tercera opción un subsidio habitacional D.S. N°49 (V. y U.)<sup>18</sup> o recibir el monto de expropiación<sup>19</sup> de su vivienda.

Las soluciones habitacionales fueron propuestas tanto por la comunidad como por los profesionales de SERVIU RM, siempre intentando responder a las necesidades y también con el objetivo de facilitar y ser realmente una mejora tanto habitacional como de calidad de vida de los propietarios/as.

## Reflexiones Finales para el Trabajo Social

Para el Trabajo Social la Vivienda no solo es una cosa -mercancía que en la vida contemporánea se produce en los mercados inmobiliarios, incluyendo las construcciones de programas de vivienda provenientes del Estado, La vivienda es además una apropiación individual de protección y seguridad donde se reproduce el mundo privado, en las dimensiones de lugar como Familia y Lugar como Hogar, La vivienda es el espacio donde se produce el fenómeno societal básico de la vida humana, la configuración del Oikos, el Mundo Familia-Hogar. En la modernidad lo entendemos como vida privada, como intimidad, como lugar del individuo y su familia, y por sobre todo como el lugar que se organiza en base a la necesidad vital y da forma a la identidad y socialización

<sup>15</sup>. Departamentos 2x1 acorde a la actual Política de Vivienda del país. Se unen 2 inmuebles para finalmente quedar de 84 m2 logrando una mejor distribución y ventilación. Contará con tres dormitorios, un baño, cocina, living-comedor, logia y balcón.

<sup>16</sup>. Construcción en Nuevos Terrenos (CNT) Doña Marta. Contempla la construcción de 280 departamentos en naves de 4 pisos, puesto que el tercero es dúplex. Cuenta con equipamiento comunitario y recreativo, áreas verdes y estacionamiento.

<sup>17</sup>. Construcción en Nuevos Terrenos (CNT) Nueva Francisco Coloane. Proyecto dividido en tres etapas donde en cada una de ellas se entregaron 15 cupos (5 por piso) para departamentos. También cuenta con equipamiento comunitario y recreativo, áreas verdes y estacionamiento.

<sup>18</sup>. Subsidio para adquirir una vivienda construida en cualquier parte del territorio nacional de 700 UF, así como también 46 UF para arriendo y/o traslado.

<sup>19</sup>. Corresponde al valor del avalúo comercial de la propiedad. Dinero libre uso.

primaria de los individuos. En palabras de Hannah Arendt, es la experiencia contraria a la ciudad y a la libertad pública. Es lo contrario, al ser el espacio público el lugar donde cada uno puede ser visto y oído por todos, el mundo privado de la vivienda, del hogar-familia, es el espacio de intimidad donde opera la vivencia de individualidad como necesidad social. Es por lo tanto el eje natural para el vínculo primario y el aprendizaje para la vida social pública, y por lo mismo sin esta base antropológica, la sociedad como una organización mayor, como sociedad Estado-Nación, queda desconectada y despolitizada de los sectores sociales más periféricos y pobres de la sociedad, haciendo de las libertades públicas un modo de convivencia reemplazada en la proximidad, en el cotidiano, en el consumo y el comercio, las bases para la experiencia de familia y grupos de amigos, y el consecuente proceso de micro identidad formada, que ahora reemplaza y pone en el centro de la convivencia pública, toda lectura y discurso proveniente de la cuestión social habitacional, como experiencia local de micro identidad des territorializada, a partir de las redes sociales y la digitalización de la esfera social, se asimilan como adscritas subjetivamente toda las imágenes y sentidos que se comparten con otros grupos en otros territorios y regiones. Trabajo Social debe reflexionar por sobre la perspectiva burocrática de administración, ejecución, aplicación y control del desarrollo habitacional como políticas públicas, y propiciar el debate, de la importancia de la vida comunitaria, el espacio público y el resguardo de los barrios, como una manera de mitigación del individualismo y la competencia propia de las sociedades modernas, citando a Tocqueville ...” el individualismo es un sentimiento reflexivo y apacible que predispone a cada ciudadano a aislarse de la masa de sus semejantes y a retirarse a solas con su familia y sus amigos, de modo tal, después de haberse creado una sociedad a su disposición abandona voluntariamente la gran sociedad a su suerte”... (Mannet P. 2016 IES)

Dicho en otras palabras, las políticas actuales definidas y articuladas desde el mercado inmobiliario solo generan propiedad privada capitalista mercantil donde lo público articula

sus leyes y políticas entendidas como accesos individuales, a derechos, subsidios de acuerdo a proyectos nacionales o locales y han carecido de la formación de tejido social que valla más allá de la instalación, desarrollo y aplicación de la leyes sociales Trabajo Social debe reflexionar entonces en la articulación de la intimidad - individual que se expresa en la familia-hogar en la vivienda -barrio, como un espacio para el desarrollo de la dignidad para la vida, y sobre todo para el acceso a la superación de las necesidades que habilitan para la participación pública y los lugares habitacionales también contengan el discurso representativo de sus habitantes como una forma de vida cívica recuperada en la vida en comunitaria.

## **REFERENCIAS**

- Casgrain Antoine, La Apuesta Del Endeudamiento En La Política Habitacional Chilena. Revista INVI, vol. 25, núm. 68, mayo, 2010, pp. 155-182 Universidad de Chile Santiago, Chile.
- Chile (2018). Decreto Supremo N°18 de 2017 [Ministerio de Vivienda y Urbanismo]. Que aprueba el reglamento del programa de regeneración de conjuntos habitacionales de viviendas sociales. 23 de marzo de 2018.
- Fuster-Farfan, Xenia. Las políticas de vivienda social en Chile en un contexto de neoliberalismo híbrido. EURE (Santiago) [online]. 2019, vol.45, n.135, pp.5-26. ISSN 0250-7161. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-7161201900020000>.
- Gareth Williams. El otro lado de lo Popular, Ediciones Macul, Santiago 2022.
- Hardy, Clarisa (1989) La ciudad escindida. Editora Alborada. Santiago de Chile.
- Hidalgo, R. (2002), “Vivienda social y espacio urbano en Santiago de Chile. Una mirada retrospectiva a la acción del Estado en las primeras décadas del Siglo XX” Revista Eure (Vol. XXVIII, Nº 83), pp. 83-106, Santiago de Chile, mayo 2002.
- Mancilla, A. (2017) “Las poblaciones callampa como expresión del Derecho de necesidad”, Revista de Ciencia Política, volumen 37.
- Manent Pierre. Filosofía Política. Instituto de Estudios de la Sociedad IES Santiago 2016.
- Morin, Edgar. (2012) Glosario de la complejidad. México: Multiversidad Mundo Real Recuperado de: <http://www.multiversidadreal.edu.mx/glosario-moriniano-sin-costo.html>
- Perez Brignoli. Hector. Historia Global de América Latina Alianza Editorial Madrid, 2018.
- Rodriguez. Alfredo y, Sugranyes, Ana. (2004), EURE (Santiago) v.30 n.91 Santiago dic. 2004. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612004009100004>
- Salcedo, R. (2015) Vivienda social en Chile. Y la construcción del espacio urbano. En Espinoza Vicente historia de los pobres de la ciudad.
- Urbina, X. (2002) “Los conventillos de Valparaíso, 1880-1920: Percepción de barrios y viviendas marginales”. Revista de Urbanismo N°5, Chile - Extranjero UCHILE - FAU - NACIONAL – INTERNACIONAL.