



Andamios

ISSN: 1870-0063

ISSN: 2594-1917

Universidad Autónoma de la Ciudad de México, Colegio de Humanidades y Ciencias Sociales

Saavedra Meléndez, Valentina; Giannotti, Emanuel  
Desarticulación social y espacial como efecto de la política  
habitacional focalizada. Santiago de Chile, 1980 a 1997  
Andamios, vol. 18, núm. 46, 2021, Mayo-Agosto, pp. 443-466  
Universidad Autónoma de la Ciudad de México, Colegio de Humanidades y Ciencias Sociales

DOI: <https://doi.org/10.29092/uacm.v18i46.852>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=62869362018>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

UACM [redalyc.org](https://www.redalyc.org)

Sistema de Información Científica Redalyc  
Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso  
abierto

DESARTICULACIÓN SOCIAL Y ESPACIAL COMO EFECTO DE LA  
POLÍTICA HABITACIONAL FOCALIZADA. SANTIAGO DE CHILE,  
1980 A 1997

Valentina Saavedra Meléndez\*  
Emanuel Giannotti\*\*

RESUMEN. Los estudios sobre vivienda en Chile se han centrado en el acceso desigual y la segregación. Menos atención se ha puesto a la política de selección de destinatarios de subsidios y sus consecuencias.

Este artículo revisa las políticas de subsidios habitacionales, sus grados de focalización y sus efectos en la configuración social y espacial de las villas entre 1980 y 1997. Se identificó que a mayor focalización en la selección de destinatarios, existen menores niveles de organización, arraigo con el espacio y expectativas de cambio. Lo anterior deviene en mayor deterioro del espacio o límites para realizar mejoramientos.

Se concluye que la focalización en la entrega de viviendas concentradas territorialmente deteriora la articulación social y espacial de los barrios.

PALABRAS CLAVE. Focalización, subsidio habitacional, políticas de vivienda, desarticulación social y espacial, Santiago de Chile.

SOCIAL AND SPATIAL DISARTICULATION AS AN EFFECT OF  
TARGETED HOUSING POLICY. SANTIAGO DE CHILE, 1980 TO  
1997

\* Académica de la Universidad de Chile. Correo electrónico: [vale.saavedra@gmail.com](mailto:vale.saavedra@gmail.com)

\*\* Profesor asistente de la Universidad de Chile. Correo electrónico: [egiannotti@uchilefau.cl](mailto:egiannotti@uchilefau.cl)

**ABSTRACT.** Housing studies in Chile have focused on unequal access and segregation. Less attention has been given to subsidy selection system policies and its consequences.

This article reviews chilean housing subsidy policies, levels of focalisation and its effects on spatial and social configuration in neighbourhoods, between 1980 and 1997. When higher levels of focalisation are identified, there is a lower social organisation, diminished rooting in housing complexes and fewer expectations for change. This entails further deterioration of urban space and difficulties towards implementing improvements. Therefore, focalized housing subsidies deteriorate social and spatial articulation of the neighbourhoods.

**KEY WORDS.** Targeting, housing subsidy, housing policies, spacial and social dislocation, Santiago de Chile.

## INTRODUCCIÓN

Los programas habitacionales chilenos de las décadas de 1980 y 1990 han sido considerados exitosos a nivel internacional, y tomados como referentes en diferentes países (Held, 2000; Gilbert, 2004). Sin embargo, en Chile la percepción sobre las políticas de viviendas es ampliamente negativa. Las críticas han sido principalmente respecto a sus efectos en la segregación residencial, la localización periférica, el quiebre de lazos familiares y vecinales, la calidad de las viviendas y la producción de procesos de “guetización” (Ducci, 1997; Sugranyes y Rodríguez, 2005). Es opinión compartida que la enorme cantidad de viviendas entregadas a partir de los años ochenta habría resuelto cuantitativamente las necesidades habitacionales más urgentes, pero “generando zonas urbanas que concentran un nuevo tipo de pobreza dura” (Ducci, 2007), que algunos han denominado “nueva pobreza urbana” (Tironi, 2003), y otros el problema de los “con techo” (Sugranyes y Rodríguez, 2005).

Todas estas críticas son absolutamente relevantes al momento de evaluar los programas habitacionales, pero a menudo se tiende a analizar las áreas de vivienda social como realidades homogéneas, que

se encontrarían en una difusa situación de degradación física y social. Poco se ha indagado en las diferencias que deberían existir en un universo tan amplio de conjuntos, realizados durante dos décadas a través de variados programas. Sabatini y Wormald (2013) han planteado que la localización puede producir alguna diferencia, ya que la misma vivienda social podría tener efectos distintos, según su nivel de segregación espacial. De manera similar, Arriagada y Sepúlveda (2002) han observado que una buena localización se asocia a mayor capital social.

En este artículo, resultado de una investigación de tesis de título de arquitectura enmarcada en el proyecto Fondecyt 11150589, nos preguntamos si existen diferencias entre los conjuntos habitacionales, producidas por los niveles de la focalización socioeconómica en los procesos de selección de destinatarios. La focalización hacia los sectores de menores ingresos, que ha sido un principio fundamental de las políticas de vivienda chilenas desde la década de 1980, ha generado la individualización de la postulación y selección de beneficiarios, sobre la base de criterios económicos. Planteamos la hipótesis que, a un mayor nivel de focalización existe un mayor debilitamiento de vínculos entre vecinos y con el lugar. Para ello, analizaremos dos “villas”, en las cuales la focalización fue aplicada con distintos niveles de intensidad, a fin de comprobar si existen diferencias en sus configuraciones sociales y espaciales. Ambas villas fueron construidas entre los años ochenta y noventa, el periodo con el más alto nivel de producción de vivienda social en Chile.

#### DE UN HORIZONTE UNIVERSALISTA A POLÍTICAS FOCALIZADAS

Las políticas habitacionales en Chile datan de inicios del siglo XX con el rol del Estado de fiscalizar las condiciones sanitarias e incentivar la edificación de viviendas populares por parte de los privados. Con la creación de la Caja de la Habitación en 1936 y de la Corporación de la Vivienda (CORVI) en 1953, el Estado comenzó a tomar un rol más protagónico en la construcción de viviendas (Hidalgo, 2005). La aprobación del Decreto con Fuerza de Ley 2 (DFL2) en 1959 marcó un incremento sustancial de la producción de viviendas para la clase me-

dia y media-baja, y, por primera vez, impulsó programas masivos para los sectores de bajos ingresos económicos. En ambos casos, el sistema entregaba viviendas o sitios en propiedad a través de créditos, donde el tipo de solución habitacional era proporcional a la capacidad de pago (Palma y Sanfuentes, 1979; Bravo y Martínez, 1993)

Con esto, se dio paulatinamente paso a un horizonte de respuesta universal propio del modelo desarrollista que se vivía en Chile, que se le catalogó como “universalismo básico”, al no lograr una cobertura total de la población y relacionarse a la provisión de servicios esenciales (Filgueira *et al*, 2006) o según otros autores “de bienestar corporativo” (Posner, 2012), siguiendo la categorización de Esping-Andersen (1990). En cualquier caso, antes del golpe de Estado se había desarrollado uno de los sistemas con las coberturas más amplias de América Latina (Segura-Ubiergo, 2007).

Durante las décadas de 1970 y 1980 el régimen de bienestar fue reformulado, con la imposición de políticas sociales inspiradas al neoliberalismo y a un modelo de Estado subsidiario. En materia de vivienda, esto se expresó en el traspaso de funciones desde el sector público al privado, a través de la reforma del sistema de contratación de obras y con la introducción del Subsidio Habitacional, como un aporte directo otorgado una sola vez para poder adquirir una vivienda a través del mercado. Según la intención inicial, la desestatización del sector vivienda debía ser radical, pero en la práctica surgieron varias dificultades y luego de varios ajustes, el nuevo sistema comenzó a funcionar de manera sostenida desde la mitad de los años ochenta (Sugranyes y Rodríguez, 2005; Rojas y Greene, 1995).

La implementación de los subsidios habitacionales implicó pasar del horizonte universalista a uno focalizado, es decir que tiene como objetivo responder ante situaciones de un sector específico de la población, ya que no sería eficiente abarcarla toda. Este sector sería la población de menores ingresos (Rugiero, 1998; Ocampo, 2008), reduciendo el gasto público y el campo de acción del aparato estatal (Meller, 2005). En particular, la focalización a la demanda pretende llegar a los sectores pobres según indicadores individuales y, por lo tanto, la respuesta apunta a la individuación. Para este fin se crearon herramientas de identificación, como la encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN)

y la Ficha de Caracterización Socio-Familiar (CAS), además de mecanismos de auto-focalización, es decir, que el sistema se hace atractivo sólo para el sector beneficiario esperado (Raczynski, 1995).

Estas herramientas se fueron perfeccionando a lo largo de los años, para mejorar el nivel de focalización de las políticas. Sin embargo, se empezó a detectar que el sistema, adoptando un criterio económico e individualista, tendía a crear agrupaciones territoriales de familias pobres, procedentes de lugares distintos que perdían los lazos anteriores y no se favorecía la creación de redes vecinales nuevas. A principio de los años noventa, se planteó la necesidad de sumar mecanismos de postulación en grupo o comités, que mantuvieran las redes vecinales (Raczynski, 1995). Así lo manifiesta Joan McDonald, subsecretaria de Vivienda durante el primer gobierno de la Concertación (1990-1994):

El sistema en ese momento era individual, ¿no? Se seleccionaba, se postulaba y a la gente le tocaba vivienda donde le tocara. Nosotros lo que hicimos a poco andar fue meter posibilidades de un subsidio, de una postulación grupal... que pudieran postular los grupos y que los grupos se mantuvieran unidos por eso del capital social que podía haber y la capacidad de que se mantuvieran los lazos (Mac-Donald, entrevista personal, 2016-12-17).

La posibilidad de postular colectivamente implicó des-focalizar en cierta medida, ya que los requisitos se le pedían al promedio de las familias de cada comité, pudiendo individualmente no calificar ya sea por exceder los requisitos o por carecer de condiciones. Esta flexibilización del mecanismo permitió incorporar la demanda de muchos comités, y contener las presiones sociales del momento (Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 2004). El sistema logró una alta producción de viviendas y aumentar la transparencia en el proceso de postulación, lo que ayudó a disminuir la pobreza y conseguir respaldo social y político. Así, se generó el periodo de mayor producción habitacional, hasta 1997, cuando el escándalo por la inundación de las casas construidas por la empresa COPEVA en Puente Alto, el quiebre de la empresa Bilbao, y la toma de Peñalolén, abrieron un intenso debate y pusieron en cuestión cuán exitoso se consideraba el sistema (Sandoval, 2005; Sugranyes y Rodríguez, 2005).

## POLÍTICAS DE VIVIENDA FOCALIZADAS Y DESARTICULACIÓN SOCIAL

Desde que se reformó la política de vivienda para dirigirla hacia la extrema pobreza, se han realizado varios estudios para evaluar y mejorar los mecanismos de focalización. Una atención menor ha sido dedicada a los efectos espaciales y sociales que esta ha producido. Ducci (1997) ha planteado que la focalización ha permitido llegar a los más pobres, pero tanto el mismo mecanismo, como la lejanía de las viviendas entregadas y sus tamaños insuficientes, han reducido el capital social, refiriéndose a la destrucción de los lazos familiares.

En otro texto, Ducci (2007) vuelve sobre el debilitamiento de la familia extensa generada por las políticas habitacionales, lo que sería la principal causa de una desintegración social general. Esto se traduciría en una carencia de pertenencia, falta de iniciativa para mejorar las viviendas y los barrios, y una pérdida de solidaridad. Posner (2012), a través de entrevistas hechas en tres poblaciones de Santiago, afirma que las políticas de viviendas focalizadas, implementadas desde la dictadura, socavaron la organización colectiva y sofocaron el desarrollo del capital social. En la misma línea, Sabatini y Wormald (2013) plantean que la focalización reúne personas con condición económica similar, que no se conocen creando mayor segregación.

Algunos estudios empíricos tienden a confirmar estos planteamientos. Según Espinoza (1995) las políticas sociales focalizadas contribuyeron a consolidar situaciones de pobreza. Estudiando los efectos en dos villas de Santiago, el autor destaca que los lazos entre la comunidad se fortalecieron, pero creando círculos pequeños y cerrados, pocos eficientes en movilizar recursos externos. Una encuesta de satisfacción residencial aplicadas a beneficiarios que recibieron las viviendas entre 1995 y 1998 (INVI y MINVU, 2001), evidencia que los postulantes colectivos resultaron más satisfechos de sus viviendas, y con redes de interacciones sociales más consolidadas. Sin embargo, y a pesar de un cierto nivel de identificación barrial, el estudio relevó una difusa percepción de que los conjuntos públicos estaban estigmatizados socialmente, sufrían problemas de inseguridad y convivencia vecinal, lo cual generaba el deseo de irse. Resultados similares, pero aún más negativos, son entregados por un estudio sobre los conjuntos

construidos entre los años ochenta y noventa, en tres áreas metropolitanas (Sugranyes y Rodríguez, 2005). La mayoría de los encuestados manifestaron el deseo de irse, por la mala convivencia con los vecinos y la percepción de inseguridad y delincuencia, evidenciando un escaso arraigo. Además, los autores destacan que los conjuntos constituyen un universo heterogéneo, donde viven familias con ingresos bastante variados, lo cual mostraría un problema de desfocalización.

Otros autores han investigado la presencia de capital social en los conjuntos habitacionales formados a través de políticas públicas. Arriagada y Sepúlveda (2002), que analizaron datos de la encuesta de satisfacción recién mencionada (INVI, 2002), afirman que existiría capital social, por lo menos en estado potencial, que debería ser aprovechado por las políticas públicas. Los autores midieron el capital social considerando la confianza entre vecinos, la identificación barrial y la asociatividad. Tironi (2003 y 2009), refiriéndose al trabajo de Putnam, afirma que en las villas el capital social es bastante débil. Sin embargo, existe una participación no despreciable, que se concentra en los adultos ocupados con educación básica o media.

A pesar de algunas diferencias, estos estudios tienden a relacionar las políticas de viviendas chilenas con un debilitamiento de los lazos vecinales y el capital social, lo que habría generado barrios con menor arraigo, más inseguros, y con escasa capacidad de generar mejoras. De forma similar, la literatura internacional ha asociado mayor capital social, o la presencia de redes vecinales densas, a un sentido de pertenencia y arraigo más fuerte (Ibañez, 1996; Borja 2003), así como a una mayor capacidad de mejorar el espacio físico y social (Small, 2004; Jacobs, 2011). Por el contrario, dinámicas de marginalización y estigmatización territorial se asocian, entre otras cosas, a la disolución del lugar, entendido como un entramado colectivo (Wacquant, 2007).

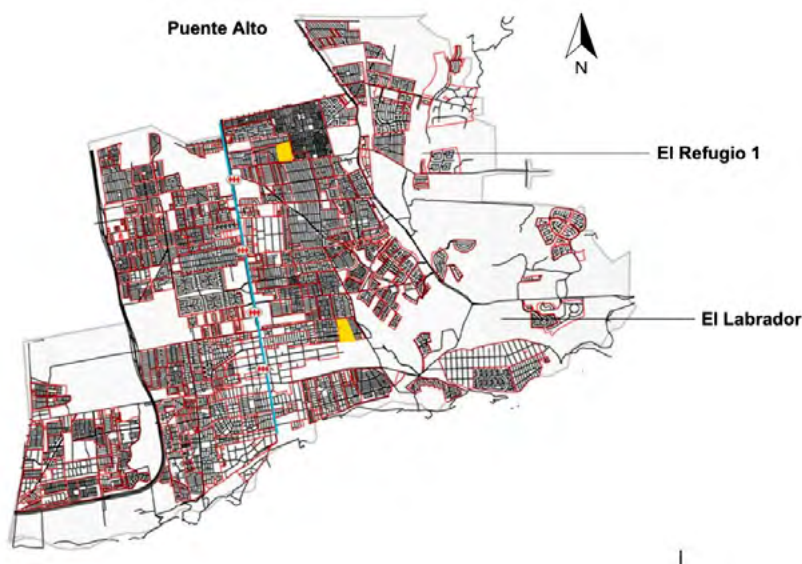
Volviendo al caso chileno, la hipótesis de la investigación es que la focalización ha tenido un impacto a escala de barrio, contribuyendo a debilitar los vínculos sociales entre vecinos (desarticulación social) y entre vecinos y lugar (desarraigo)

Para poner a prueba la hipótesis, se realizó un estudio de dos villas con distintos niveles de focalización, de manera de evaluar si presentaban diferencias de articulación social y el estado en el que se encuentra



el espacio público y colectivo. Ambos conjuntos están ubicados en Puente Alto, comuna con la mayor cantidad de subsidios entregados en el periodo considerado (32.479 en total), y fueron realizados en el marco del Programa de Vivienda Básica (PVB), que se dirigía a la “marginalidad habitacional”. Sin embargo, uno fue entregado por postulación colectiva y el otro por postulación individual, para asegurar distintos niveles de focalización (Figura 1).

FIGURA 1 | LOCALIZACIÓN DE VILLAS EL REFUGIO 1 Y EL LABRADOR.



Fuente: Elaboración propia en base a plano y shape para ArcGis facilitado por el Departamento de computación e informática de la Municipalidad de Puente Alto e imagen satelital de Google Earth.

A partir de la bibliografía revisada, se analizaron las redes vecinales fuera de la organización formal, su densidad y tipo. Esto permitió evaluar cómo las redes se iban tejiendo en el territorio y apreciar cuáles espacios se utilizaban para la sociabilidad. Particular atención se dedicó al espacio público, observando su estado físico y el uso que se hacía de él. Por último, se estudiaron la percepción de la villa que tenían los habitantes

y el grado de compromiso en el mantenimiento del espacio público y equipamientos. Esto se complementó con un análisis de los proyectos que, desde la entrega, se gestionaron para mejorar el conjunto.

Se utilizaron herramientas cuantitativas y cualitativas, con énfasis en las segundas. Se realizaron entrevistas en profundidad semi-estructuradas a ex funcionarios del Ministerio de Vivienda y urbanismo, dirigentes vecinales y un levantamiento sistemático de los cambios con connotación positiva o negativa realizados en la villa, como se detalla el siguiente cuadro:

CUADRO 1 | INDICADORES DE MEJORAMIENTO O DETERIORO DEL ESPACIO FÍSICO BARRIAL.

VARIABLE	INDICADOR*	FUENTE
Mejoramiento del espacio común por iniciativa colectiva	Proyectos realizados por postulación colectiva	SERVIU
		Municipalidad de Puente Alto
		Juntas de vecinos
Deterioro del espacio público	Presencia de micro basurales, graffitis	Levantamiento de información en terreno
Cuidado del espacio público por iniciativa individual	Presencia de jardines en el espacio público	
Diversidad de uso	Presencia de almacenes y comercio	
Cuidado del espacio privado.	Ampliaciones de viviendas	Google Street View

Fuente: elaboración propia.

Por último, se encuestó a trece mujeres y trece hombres de cada villa que vivieran en sectores diferentes, para conocer sus niveles de articulación social, arraigo, organización social, la intensidad de uso del espacio público, la percepción y valoración del barrio. Se les solicitó

también que indicaran en un plano, la vivienda de personas conocidas, los lugares que considera característicos, el lugar más bonito, más feo, más seguro y más inseguro. Cabe destacar que, durante la realización de las encuestas, a menudo las personas se detuvieron a relatar sus historias personales, entregando detalles que enriquecieron la recopilación de los datos. Estas historias fueron registradas a través de notas en un cuaderno de campo.

## CASOS DE ESTUDIO: VILLAS EL REFUGIO 1 y EL LABRADOR

### *Elección de casos de estudio*

Se tomó la villa El Refugio 1 (1994), asignado a través de postulación colectiva, y la villa El Labrador (1990), de postulación individual. Se controló que el tamaño de las viviendas ( $45\text{m}^2$ ), su cantidad (700 apróx.), la conexión al transporte público y la superficie de la villa fueran similares. Sin embargo, difieren en tipología de vivienda, El Refugio 1 con casas de agrupación continua y departamentos en edificios de tres pisos, conocidos en Chile como “blocks”, y El Labrador de casas pareadas. Además, si bien ambas villas contaban con espacio libre proyectado para fines recreativos, que han sido ocupados por la sede vecinal y proyectos de espacio público, en el Refugio 1 este espacio es concentrado y central, mientras que en El Labrador se encuentra dividido en dos sectores a los bordes norte y sur de la villa.

Con lo dicho, la proveniencia de los vecinos (ver figura 2), según la información recabada en terreno, indicó que en El Refugio 1 existieron por lo menos seis asignaciones por comités, lo que indica que por lo menos 120 familias de la villa llegaron por postulación colectiva. En la villa El Labrador prácticamente todos los encuestados provinieron aisladamente de distintas comunas del Gran Santiago

FIGURA 2 | COMUNAS DE RESIDENCIA DE VECINOS PREVIO A LA ASIGNACIÓN DEL SUBSIDIO.



Fuente: elaboración propia a partir de las respuestas de las encuestas realizadas.

### *Efectos socioespaciales según los niveles de focalización*

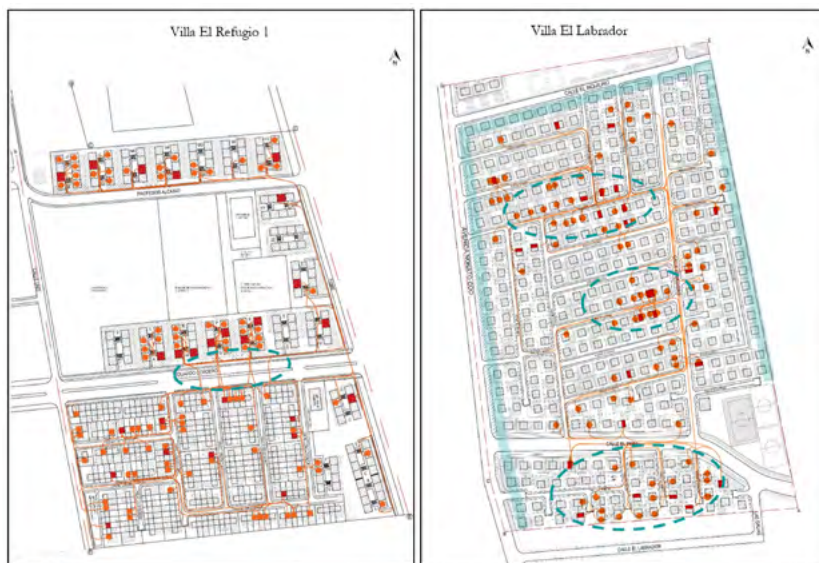
De acuerdo con la hipótesis planteada, para los casos estudiados se esperaba una mayor desarticulación social en la villa El Labrador y por lo tanto un mayor deterioro y menos desarrollo del espacio barrial. Este supuesto se cumplió en gran parte, pero con algunos matices.

Según los resultados de las encuestas, se puede constatar un mayor nivel de articulación de la villa El Refugio 1, donde el 60% de los encuestados manifiesta tener amigos o familiares en la villa y un 70% dice reunirse frecuentemente con sus vecinos, mientras en El Labrador dichas cifras son de un 38% y 61% respectivamente. En El Labrador llamó la atención una polaridad entre un sector de vecinos que mantiene relaciones muy cercanas y un sector no menor que declara no reunirse nunca con sus vecinos.

Lo anterior, podemos observarlo en la figura 3, donde muestra la localización de las viviendas de los vecinos con los que se relacionan los encuestados. En general en El Labrador, parece haber menor intensidad en las redes vecinales y ser más distantes espacialmente, habiendo sectores de viviendas no involucrados en ellas. Esto deja entrever

la polarización de las relaciones, lo que tiene relación con fracturas sociales percibidas en las visitas a terreno y un claro vínculo con la percepción de seguridad o inseguridad de algunos sectores.

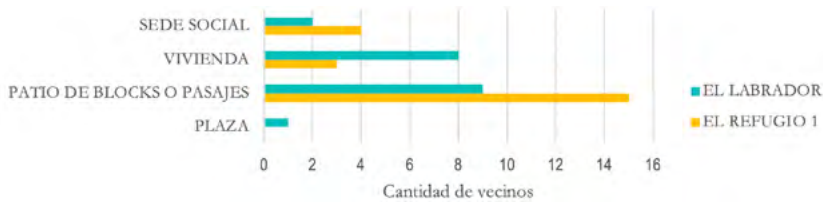
FIGURA 3 | PLANOS DE LAS REDES VECINALES DE LA VILLA EL REFUGIO 1 Y EL LABRADOR.



Fuente: elaboración propia a partir del mapeo realizado por los vecinos encuestados.

Las diferencias entre villas, involucran también la preferencia de espacios para reunirse. En el gráfico 1 se puede observar que los espacios comunitarios (sede social, pasajes y patios de los blocks) predominan en El Refugio 1 como lugares de reunión, mientras que la villa El Labrador se divide entre los pasajes y viviendas, lo que muestra mayor protagonismo al espacio privado como lugar de reunión, probablemente por la seguridad que este representa.

GRÁFICA 1 | ESPACIO DONDE SE REÚNE CON SUS VECINOS CUANDO LO HACE.



Fuente: elaboración propia en base a encuestas.

La diferencia de articulación vecinal debería afectar el nivel de compromiso que tienen los habitantes con su entorno y cuánto de este se traduce en esfuerzos colectivos para mejorarlo. Al respecto, la mitad de los encuestados de El Refugio 1 declaran aportar con el espacio de la villa a través de la organización vecinal, mientras que en El Labrador el 65% declara no aportar o hacerlo solamente manteniendo su espacio privado. Consecuentemente, la cantidad de proyectos realizados a través de la organización vecinal es muy distinta entre ambas villas. Por un lado, la villa que posee mayor articulación ya tiene ejecutados 10 proyectos que incluyen –además de la plaza y cancha proyectada– un complejo educacional, una iglesia y un consultorio y que buscaban potenciar la vida sana y facilitar la rutina al tener a los niños cerca de la casa. Esto implicó que los vecinos se organizaran para ceder el terreno y acordar el uso que se le daría a este. Además, han postulado con éxito a distintas iniciativas relacionadas a la mantención de las viviendas y limpieza del barrio. Mientras en El Labrador, a pesar de tener cinco años más de existencia, poseen menos de la mitad de los proyectos y prácticamente todos ellos vinculados a la construcción de canchas de baby fútbol que hoy llegan a ser cuatro en total.

Los proyectos impulsados colectivamente, tienen una relación virtuosa con la articulación social y consecuencias en el arraigo. Sobre lo primero, un elemento relevante, según lo que los vecinos indican, ha sido el colegio, al que asisten la mayoría de los niños de la villa y por lo tanto los padres han tenido que conocerse por su cuidado. Sobre lo segundo, los proyectos impulsados colectivamente los mismos vecinos los señalan como característicos de la villa y por lo tanto generan cierta

identificación de ellos con su entorno. Es decir, que la villa que posee menos proyectos en cantidad y diversidad tiene el efecto de producir menos vínculos e identidad entre los vecinos.

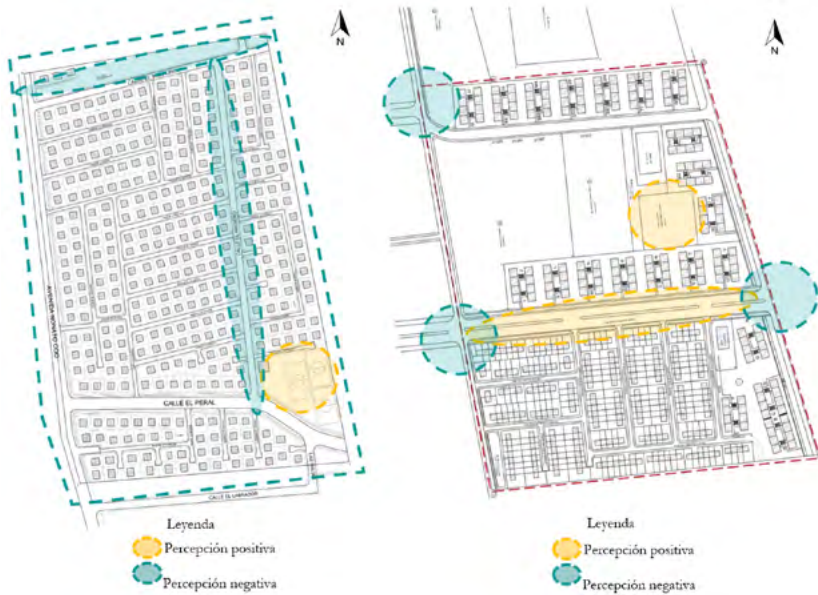
Con todo lo mencionado, se presentó un comportamiento contradictorio a lo esperado en el uso del espacio público. Esto se vio en que el 60% de los encuestados en la villa El Labrador dijo usar frecuentemente el espacio público (10% más que El Refugio 1) y que cuando lo usaban lo hacían aproximadamente durante la mitad del día, superando así también el tiempo predominante que los vecinos de El Refugio 1 pasan en el espacio público cada vez que lo usan (una o algunas horas). No obstante, en El Labrador hay una cantidad importante de encuestados que declara no usar el espacio público, lo que refleja una clara polaridad. Un factor que podría explicar esta situación, así como ser determinante en el debilitamiento de la articulación social y que fue mencionado durante todo el trabajo de campo como preocupación de los vecinos, fue la presencia de narcotráfico.

En el caso de la villa El Labrador –según los vecinos– el narcotráfico se encontraría entre sus mismos pasajes, lo que aumenta la desconfianza y estigmas entre vecinos que se indican como delincuentes o delatores, mientras que en El Refugio 1 dicen haberla erradicado y se encontraría en la villa colindante, lo que generaba cierta identificación como negación a la villa vecina.

En ambas villas se ha replicado la misma medida de cerrar pasajes y canchas, para evitar que el intercambio de drogas se tome el espacio y excluya al resto de los vecinos. Lo que si bien, ha tenido algún nivel de resultados, la percepción sobre estos en las villas estudiadas es disímil. El 70% de los vecinos de El Refugio 1 consideran que su villa está en mejores condiciones que la villa vecina, a la vez que casi el 60% de El Labrador opina lo contrario de su villa. La percepción es tan negativa, que cuando se preguntó cuál espacio consideraban más inseguro y feo, “toda la villa” fue la respuesta más mencionada, seguida por los espacios donde se identifica que realizan los intercambios de drogas y que se relacionan a eventos como riñas o enfrentamientos armados (Figura 4).



FIGURA 4 | PERCEPCIÓN DEL ESPACIO BARRIAL POR PARTE DE LOS VECINOS, VILLA EL LABRADOR Y EL REFUGIO 1.

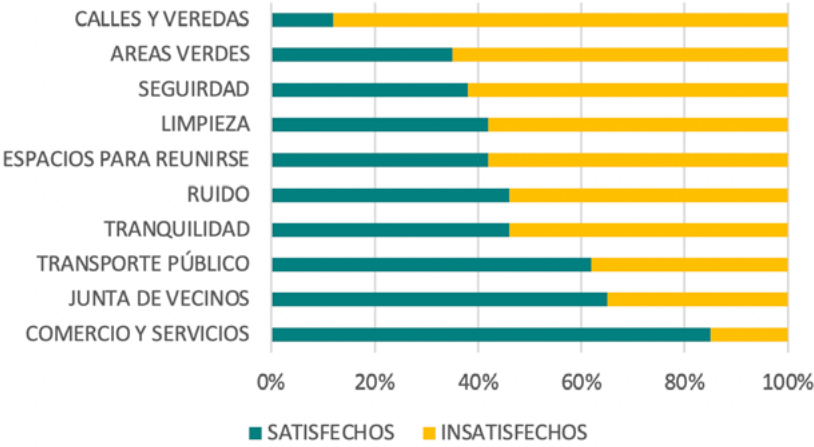


Fuente: elaboración propia a partir del mapeo realizado por los vecinos encuestados.

Así se explica que en El Labrador el mayor nivel de insatisfacción (gráfico 2) se presente con las calles y áreas verdes, aun cuando, a una observación directa, su estado físico pareciera ser bastante bueno.



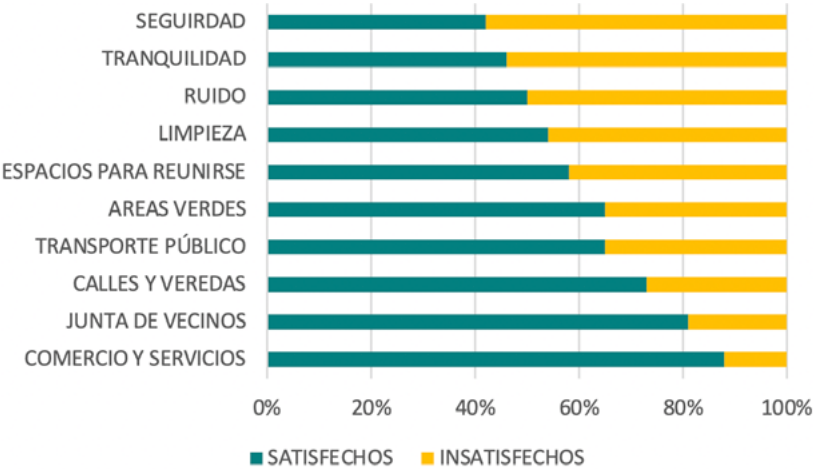
GRÁFICO 2 | PORCENTAJE DE SATISFACCIÓN CON ELEMENTOS DEL ESPACIO PÚBLICO, VILLA EL LABRADOR.



Fuente: elaboración propia en base a encuestas.

Por el contrario, en la villa El Refugio 1 (gráfico 3) la mayoría de los elementos presentaron un nivel de satisfacción promedio superior al 50%.

GRÁFICO 3 | PORCENTAJE DE SATISFACCIÓN CON ELEMENTOS DEL ESPACIO PÚBLICO VILLA EL REFUGIO.

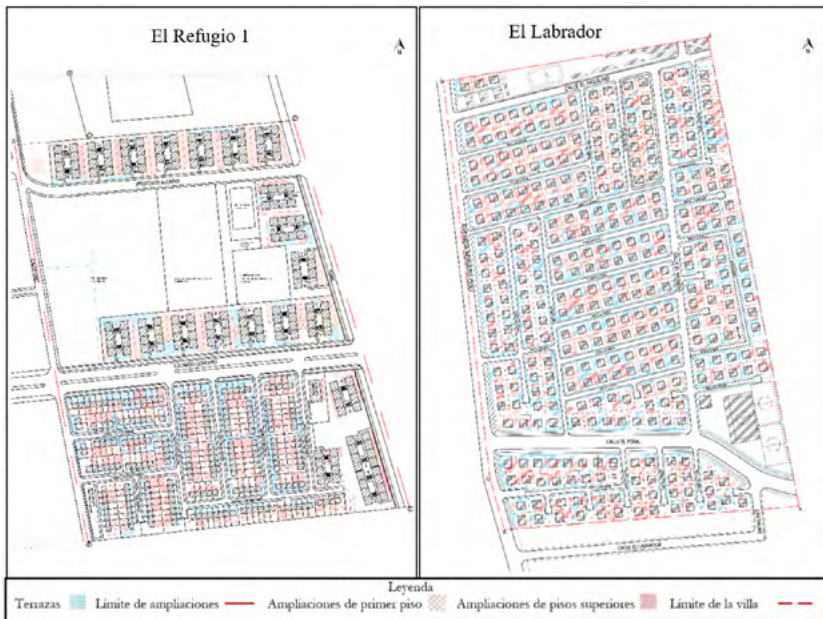


Fuente: elaboración propia en base a encuestas.

Lo anterior se refuerza cuando se observa que los espacios más mencionados con opinión positiva sobre imagen y seguridad se encuentran en medio de la villa (Figura 4), mientras que los lugares vinculados al narcotráfico, en las fronteras de la villa, son aquellos con mayor opinión negativa.

Por último, se evaluaron los cambios que los habitantes, de manera individual, han realizado a sus propias viviendas o en el espacio público y comunitario. En los planos de la figura 5 se puede observar que en ambas villas prácticamente todas las viviendas han sido ampliadas. Consecuente con la percepción de seguridad que condiciona la presencia de narcotráfico, las viviendas cercanas a los sectores señalados han optado por ampliaciones que se cierran por completo hacia la calle, mientras aquellas más lejanas a dichos sectores han optado por antejardines o terrazas que dialogan con el espacio público.

FIGURA 5 | MODIFICACIONES REALIZADAS EN EL ESPACIO PRIVADO DE LAS VILLAS EL REFUGIO 1 Y EL LABRADOR.



Fuente: elaboración propia a partir de catastro hecho en terreno, complementado con Google Street View.

En los planos de la figura 6 se sistematizó la observación de cambios en el espacio barrial, ya sean de connotación positiva como la instalación de almacenes o la presencia de jardines frente a las viviendas, o negativos como acumulaciones de basura o rallados, es decir intervenciones gráficas en las paredes con mensajes o imágenes de poca factura. Un elemento que reflejaba la inseguridad de cada villa, pero a la vez la organización de vecinos cercanos, fueron las rejas que cerraban los pasajes, de manera que se formaba un nuevo espacio “intermedio” o comunitario.

Los almacenes en ambas villas funcionaban como espacios de encuentros espontáneos. En El Refugio 1 han sido clave para generar lazos de mayor distancia, por ejemplo, entre vecinos de las casas y de los blocks, o entre los apoderados del colegio que viven en la villa que visitan los almacenes frente al colegio y los de otros sectores. En El Labrador, los almacenes tenían una función similar, sin embargo, no lograban crear relaciones entre límites como la calle El Peral.

Jardines, microbasurales y rallados presentaron mayor diferencia. En El Refugio 1, estos elementos parecían tener un comportamiento basado en acuerdos implícitos. Los jardines estaban en prácticamente todas las veredas de mayor dimensión y en las escaleras de los blocks a modo de “jardines colgantes” que cuidaban entre los vecinos. La basura sólo se detectó en la calle Tomé, lo que tiene relación con ser el borde de la villa hacia el cerro, donde en los inicios de la villa había un canal que tradicionalmente funcionó como depósito informal de basura. Por su parte, en la villa El Labrador, la localización de jardines y basura es más disperso, por lo que no se logró identificar un patrón de comportamiento colectivo. Los puntos de basura detectados son más del doble que la otra villa, además de tener un sector con rallados referidos a una barra de un equipo de fútbol, lo que denota cierta demarcación del territorio.

FIGURA 6 | CATASTRO DE CAMBIOS EN EL ESPACIO PÚBLICO BARRIAL POR INICIATIVA INDIVIDUAL EN VILLAS EL REFUGIO 1 Y EL LABRADOR.



Fuente: elaboración propia a partir del catastro realizado en terreno.

En síntesis, no es atrevido suponer que los niveles de articulación social que se relevaron en la villa El Refugio 1, han permitido tener una visión más colectiva del espacio público y que los espacios generados colectivamente a la vez producen niveles de identidad y caracterización de la villa, teniendo una relación recíproca con el arraigo y la confianza, tanto entre miembros de la villa, como con su organización barrial. Por el contrario, en la villa El Labrador, donde el arraigo y las redes vecinales son más débiles, se observó una menor iniciativa de cambios colectivos y una intervención que muestra una búsqueda de seguridad principalmente por la vía individual.

## DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

El desmantelamiento político y social durante el periodo dictatorial permitió impulsar el modelo subsidiario en la década de 1980, que en materia de vivienda se tradujo en un sistema de subsidios entregados de una sola vez y focalizados en los sectores de menores recursos. Los resultados de reducción de la pobreza y eficiencia en la producción son indiscutibles, haciendo de los subsidios habitacionales un sistema aceptado socialmente y reconocido internacionalmente.

Los gobiernos de la década de 1990 se dedicaron a perfeccionar la focalización, lo que implicó mejorar los niveles de individualización, pero a la vez se procuró mejorar los niveles de articulación social, para lo que se incorporó la postulación por comité. Estos apuntaban a disminuir la ruptura del tejido social, pero inevitablemente des-focalizaron la entrega de viviendas, ya que reducía la individualización. Lo anterior devela cierta contradicción entre una focalización efectiva y el resguardo del capital social de la población. Supuesto en el que se basó esta investigación y que los resultados parecerían confirmar. Con respecto a los dos casos estudiados, se comprobó que la villa más focalizada presenta menores niveles de articulación social y arraigo espacial, y consecuentemente menor cuidado y desarrollo del espacio barrial.

Sin embargo, es necesario alertar qué otros factores podrían haber influido en las diferencias entre los dos casos. Un elemento que emergió en ambas villas y que no había sido considerado inicialmente, es la presencia del narcotráfico y cómo este condicionaba la sensación de seguridad y el uso del espacio barrial. En la villa donde el narcotráfico se encuentra en la villa vecina, ha provocado unidad y protección entre vecinos; mientras la villa donde se identifica el tráfico de drogas en su interior ha aumentado sus niveles de desconfianza y ruptura social.

Es posible que la presencia del narcotráfico se encuentre relacionada con una escasa densidad de redes vecinales. Lo que sí se pudo comprobar, es que el tráfico de drogas rompe el supuesto vínculo entre articulación social y uso del espacio público. En El Labrador se identificó un tiempo y tipo de uso no esperado, debido al monopolio del uso generado por quienes son parte de los círculos de intercambio y consumo de drogas. En otras palabras, se producen dos extremos del

uso del espacio público: vecinos que lo ocupan gran parte del día y vecinos que nunca lo ocupan por sentirlo inseguro.

Además, a lo largo de la investigación, paulatinamente apareció la relevancia del rol de los cuidados en la generación del tejido social de las villas y su repercusión en el espacio a escala barrial. Este aspecto, ha sido explorado por unos pocos estudios y merecería mayor atención, sobre todo con la perspectiva de generar políticas de fortalecimiento del capital social.

En conclusión, los casos estudiados apuntan a que, si la focalización se traduce en una concentración territorial de familias que no se conocen en primera instancia, esta va en desmedro del capital social necesario para la calidad de vida y desarrollo espacial de las villas y que, en contextos de pobreza o vulnerabilidad, facilitan la entrada de la delincuencia y la estigmatización. Es decir, en Chile la aplicación de la focalización tiene una variable socioeconómica, que pasa por la selección, y una variable territorial, que pasa por la solución concentrada entregada, cuya combinación produce resultados nocivos para los habitantes. Si bien no se pueden generalizar las conclusiones de un estudio de casos, los resultados sugieren la necesidad de seguir desarrollando investigaciones en esta dirección, ya que se pudo comprobar que, en condiciones espaciales similares, el comportamiento de dos villas generadas con los mismos programas habitacionales puede ser distinto, dependiendo de su composición social y contexto.

#### FUENTES CONSULTADAS

- ARRIAGADA, C. y SEPÚLVEDA, D. (2002). *Satisfacción residencial en la Vivienda Básica SERVIU: la perspectiva del capital social*. Santiago de Chile: Ministerio de Vivienda y Urbanismo.
- BORJA, J. (2003). *La ciudad conquistada*. Madrid: Alianza.
- BRAVO, L. y MARTÍNEZ, C. (1993). *Chile: 50 años de vivienda social. 1943-1993*. Valparaíso: Universidad de Valparaíso.
- DUCCI, M. (1997). Chile: el lado oscuro de la política de vivienda exitosa. En *Eure*. Núm. 69. pp. 99-115.

- DUCCI, M. (2007). La política habitacional como instrumento de desintegración social. Efectos de una política exitosa. En M. J. Hidalgo (Eds.). *1906/2006. Cien años de política de vivienda en Chile*. pp. 107-123. Santiago: UNAB.
- ESPING-AANDERSEN, G. (1993). *Los tres mundos del Estado de Bienestar*. Valencia: Alfons el Magnanim.
- ESPINOZA, V. (1995). Redes sociales y superación de la pobreza. En *Revista de trabajo social*. Núm. 66. pp. 31-44.
- FILGUEIRA, F, MOLINA, C., PAPADÓPULOS, J. y TOBAR, F. (2006). *Universalismo Básico: una nueva alternativa para América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo. Nueva York: Departamento de Integración y Programas Regionales. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social.
- GILBERT, A. (2004). Helping the ág Through Housing Subsidies: Lessons from Chile, Colombia and South Africa. En *Habitat International*. Núm. 28. pp. 13-40.
- HELD, G. (2000). *Políticas de viviendas de interés social orientadas al mercado: experiencias recientes con subsidios a la demanda en Chile, Costa Rica y Colombia*. Santiago de Chile: CEPAL.
- HIDALGO, R. (2005). *La vivienda social en Chile y la construcción del espacio urbano en el Santiago del siglo XX*. Santiago de Chile: Centro de investigación Diego Barros Arana.
- IBÁÑEZ, E. (1996). *Sociología del arraigo. Una lectura crítica de la teoría de la ciudad*. Buenos Aires: Claridad.
- INSTITUTO DE LA VIVIENDA DE LA UNIVERSIDAD DE CHILE-INVI. (2002). *Muerte y vida de las grandes ciudades* Santiago de Chile: Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Chile.
- JACOBS, J. (2011). *Muerte y vida de las grandes ciudades*. Sevilla: Capitán Swing Libros.
- MELLER, P. (2005). *La paradoja aparente. Equidad y eficiencia: resolviendo el dilema*. Santiago de Chile: Taurus.
- MINISTERIO DE VIVIENDA y URBANISMO. (2004). *Chile: un siglo de políticas de vivienda y barrio*. Santiago de Chile: Depto de Estudios, División Técnica de Estudios y Fomento Habitacional- DITEC.

- NECOCHEA, A. (1986). Subsidios habitacionales, reactivación económica y distribución del ingreso: Santiago de Chile, 1983. En *Eure*. Vol. 12. Núm. 36. pp. 5-20.
- OCAMPO, J. (2008). Las concepciones de la política social: universalismo versus focalización. En *Nueva Sociedad*. Núm. 215.
- PALMA, E. y SANFUENTES, V. (1979). Políticas estatales en condiciones de movilización social: las políticas de vivienda en Chile, 1964-1973. En *EURE*. Vol. 6. Núm. 16. pp. 23-55.
- POSNER, P. (2012). Targeted Assistance and Social Capital: Housing Policy in Chile's Neoliberal Democracy. En *International Journal of Urban and Regional Research*. Vol. 36. Núm. 1. pp. 49-70.
- RACZYNSKI, D. (1995). Focalización de programas sociales: lecciones de la experiencia chilena. En Vial, J. *Políticas económicas y sociales en el Chile democrático*. pp. 217-225. Santiago de Chile: CIEPLAN.
- ROJAS, E. y GREENE, M. (1995). Reaching the ág: Lessons from the Chilean Housing Experience. En *Environment and Urbanization*. Vol. 7. Núm. 2. pp. 31-50.
- RUGIERO, A. (1998). Experiencia chilena en vivienda social. 1980-1995. En *INVI*. Vol. 13. Núm. 35. pp. 3-87.
- SABATINI, F. y WORMALD, G. (2013). Segregación de la vivienda social: reducción de oportunidades, pérdida de cohesión. En Sabatini, F. y Wormald, G. *Segregación de la vivienda social: ocho conjuntos en Santiago, Concepción y Talca*. pp. 12-31. Santiago de Chile: Colección de Estudios Urbanos UC.
- SANDOVAL, A. (2005). Temas Sociales 54: Villa Volcán San José. En *Boletín de SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación*.
- SEGURA-UBIERGO, A. (2007). *The Political Economy of the Welfare State in Latin America: Globalization, Democracy, and Development*. Cambridge: Cambridge University Press.
- SMALL, M. (2004). Villa Victoria: the Transformation of Social Capital in a Boston Barrio. Chicago: University of Chicago Press.
- SUGRANYES, A. y RODRIGUEZ, A. (2005). *Los con techo, un desafío para la política de vivienda social*. Santiago: SUR.
- TIRONI, M. (2003). *Nueva pobreza urbana. Vivienda y capital social en Santiago de Chile, 1985-2001*. Santiago de Chile: RIL Editores.



- TIRONI, M. (2009). The Lost Community? Public Housing and Social Capital in Santiago de Chile, 1985-2001. En *International Journal of Urban and Regional Research*. Vol. 33. Núm. 4. pp. 974-997.
- WACQUANT, L. (2007). *Los condenados de la ciudad: gueto, periferias y Estado*. Siglo XXI.

Fecha de recepción: 15 de abril de 2020  
Fecha de aceptación: 13 de mayo de 2021

DOI: <http://dx.doi.org/10.29092/uacm.v18i46.852>