

Distr.
RESTRINGIDA
E/CEPAL/PROY.6/R.27
7 de octubre de 1981
ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

Comisión Económica para América Latina

Seminario regional sobre metropolización
y medio ambiente, organizado por la
Comisión Económica para América Latina
(CEPAL), el Programa de las Naciones
Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA),
La Prefectura Municipal de Curitiba y
el Instituto de Pesquisa e Planejamento
Urbano de Curitiba

Curitiba, Brasil, 16-19 de noviembre de 1981



DISCUSION SOBRE POLITICAS DE DESARROLLO EN LAS AREAS
DE ASENTAMIENTO PRECARIO DE SANTIAGO

Beatríz Aguirre
Francisco Sabatini

(Con la colaboración de Guillermo Geisse, Ethel Goldbaum,
M. Teresa Lladser y Joan Mac Donald)

Este estudio es parte del Proyecto CEPAL/PNUMA sobre "Cooperación horizon
tal en América Latina en materia de estilos de desarrollo y medio ambiente",
adscrito a la Unidad de Desarrollo y Medio Ambiente de CEPAL.

Las opiniones expresadas en este trabajo son de la exclusiva responsabilidad
de los autores y pueden no coincidir con las de las instituciones organizado-
ras del Seminario.

82-2-223

INDICE

| | <u>Página</u> |
|---|---------------|
| Introducción | 1 |
| I Planes de Vivienda y su impacto ambiental en los asentamientos populares de Santiago: 1952-1980..... | 3 |
| Antecedentes históricos de los planes de vivienda: la primera mitad del siglo..... | 3 |
| El Estado y los primeros Planes de Vivienda: 1952-1965 | 6 |
| Planes Habitacionales y el principio de la vivienda como un derecho: 1965-1973..... | 8 |
| Planes de Vivienda 1952-1973: principios orientadores de los programas para los grupos populares y el contexto en que se aplicaron..... | 13 |
| El impacto de los Planes de Vivienda en el medio ambiente popular de Santiago..... | 16 |
| II Elementos para la discusión de políticas de desarrollo progresivo..... | 20 |
| La política habitacional actual: antecedentes para la proposición de políticas..... | 21 |
| Impacto ambiental de la política de vivienda 1973-1980 en las áreas de asentamiento precario de Santiago..... | 24 |
| Obstáculos que entraban el desarrollo de las áreas de asentamiento popular..... | 29 |
| Recursos locales para el desarrollo progresivo..... | 34 |
| El marco demográfico y social de las recomendaciones.. | 41 |
| Recomendaciones de política sobre el hábitat popular.. | 45 |
| Anexo estadístico | 59 |
| Bibliografía | 67 |

Introducción

Este trabajo es parte del estudio del proceso "Metropolización, Marginalidad y Medio Ambiente" del proyecto CEPAL-PNUMA sobre Estilos de Desarrollo y Medio Ambiente, Segunda Parte. Los objetivos del trabajo se inscriben dentro de los lineamientos de cooperación horizontal del proyecto. Dicha cooperación "busca recoger, evaluar e intercambiar experiencias a fin de incorporarlas en forma práctica en la formulación de políticas y planes de desarrollo sobre el medio ambiente y, de este modo, mejorar, reorientar o ampliar alternativas de acción o de estilo que correspondan".

El trabajo aportará experiencias de políticas públicas que han tenido influencia directa e indirecta sobre el hábitat popular de Santiago durante períodos anteriores al actual gobierno; y recomendaciones para nuevas políticas que surjan de la evaluación de esas experiencias y de la realidad económica y política actual.

Santiago es, quizás, la ciudad de América Latina en la cual la acción del Estado en el campo de la vivienda de interés social ha sido más vigorosa y sostenida en el tiempo. Esta característica es aún más evidente durante los dos períodos gubernamentales que precedieron al actual. Algunos beneficios de esa acción estatal están presentes hoy día. Gran parte de los recursos locales actualmente disponibles para un desarrollo progresivo del hábitat desde la base fueron acumulados en esos años. Otros efectos no fueron tan positivos. La accesibilidad y el equipamiento urbano sufrieron un franco deterioro no por falta de inversiones sino por falta de integración entre las políticas habitacionales con la de transporte, equipamiento local y uso del suelo urbano. Asimismo, la acción estatal, no consiguió consolidar estructuras estables de participación local debido a la forma como se articularon las relaciones entre el Estado y las organizaciones de base durante esos períodos.

Por una parte, se espera que la evaluación de esas políticas pueda constituirse en un aporte en sí mismo al intercambio de experiencias, más aún si se considera que algunas de ellas son aplicadas acríticamente en otros países en desarrollo.

Por otra parte, la evaluación del impacto de las políticas habitacionales del pasado y la del actual régimen sobre el medio ambiente popular es un antecedente indispensable para la proposición de nuevas líneas de política. Estos impactos ambientales se hicieron sentir con particular intensidad sobre las condiciones de accesibilidad urbana, sobre la calidad de la vivienda y sobre el equipamiento local. Son estas las tres dimensiones que se han escogido como centro de las recomendaciones que se hacen.

Finalmente, las recomendaciones que se hacen toman en cuenta el contexto político y económico global determinante de su viabilidad. De este contexto interesan fundamentalmente los radicales cambios habidos respecto de situaciones pasadas en cuanto a la articulación y el rol de los tres agentes más influyentes en la configuración del hábitat popular: el Estado y sus instituciones, el mercado, y los propios asentados y sus organizaciones.

I. Planes de Vivienda y su impacto ambiental en los asentamientos populares de Santiago: 1952-80.

Antecedentes históricos de los planes de vivienda: la primera mitad del siglo.

La gran masa de la población popular que se desplazó a Santiago desde las primeras décadas de este siglo debió recurrir a sus propias soluciones habitacionales. La solución la encontraron preferentemente en los inquilinatos, con las distintas características que estos fueron adquiriendo: conventillos, pensiones y cités. Los inquilinatos fueron el resultado de la remodelación de antiguas viviendas (conventillos) y barrios céntricos abandonados por los sectores de altos ingresos en su éxodo hacia la periferia. Los standards de ocupación y uso de estas viviendas fueron precarios debido al número de familias que ocupó cada vivienda y a la congestión consecuente de su equipamiento y servicios, antes destinados sólo a un grupo familiar.

El submercado de alquileres en el sector popular generó elevadas rentas e incentivó la construcción de inquilinatos (cités). Estos se sumaron a los conventillos. Esta forma de habitación fué reconocida legalmente y, ante las condiciones en que se fué desarrollando, generó presiones organizadas desde la base y el interés de los gobiernos por legislar. Se establecieron entonces algunas pautas sobre higiene, construcción y normalización de las viviendas populares. Se reguló por ley la creación de los denominados Consejos de la Habitación Popular (1906) así como la especulación con los alquileres a través de la Ley de Arrendamientos (1925). Los Consejos debían funcionar en las principales capitales de provincias y departamentos con la triple finalidad de construir, higienizar y normalizar la vivienda popular 1/.

1/. La Ley Nº 1838 del año 1906 crea los Consejos de la Habitación Popular, como efecto de la presión popular y de la actividad desarrollada por algunos miembros del Parlamento desde la última década del siglo pasado. Además de contener ciertas medidas "higienizadoras" la ley ofrecía exenciones tributarias y construcción gratuita de obras de infraestructura de servicios básicos a empresas que construyeran, higienizaran o normalizaran la vivienda popular, para venta o arrendamiento.

La función "higienizadora" de los Consejos de Habitación, por un lado, significó la rehabilitación de algunas viviendas y, por otro, la demolición de muchas más 2/.

La Ley de Arrendamientos del año 1925 buscó limitar la especulación creada por la escasez habitacional, agravada por la acción de los Consejos. Fué así como la reivindicación y la demanda por vivienda de los sectores emergentes generó respuestas estatales hacia los efectos visibles y agudos sin atender las causas del problema habitacional. Los actores principales de los conflictos urbanos de este período fueron los arrendatarios y los propietarios rentistas. En torno a estos conflictos se organizaron las Ligas de Arrendatarios, las cuales fueron el elemento de presión que forzó el dictado de estas primeras leyes sobre la vivienda y condiciones ambientales en la áreas populares.

Desde la década de los años 40, la llegada masiva de migrantes y el empobrecimiento de sectores radicados desde antes en la ciudad, fué generando asentamientos espontáneos cuyo producto más característico fué la "callampa" 3/. Históricamente la "callampa" nace cuando los inquilinatos alcanzan un punto de saturación. Este hecho, unido a la prolongación radial de las vías de transporte urbano y a la implantación del transporte colectivo automotor, permitió el desarrollo de estos asentamientos en localizaciones periféricas y en terrenos desocupados que fué dejando el crecimiento de la ciudad.

puede identificarse dos fases en el desarrollo de estos asentamientos: la espontánea y la organizada.

Hasta 1946, la "callampa" constituyó una respuesta espontánea a una exigencia de vivienda familiar de nuevos migrantes, de residentes urbanos desplazados por la demolición de conventillos y del propio crecimiento vegetativo de los sectores populares de la ciudad. Estas eran agrupaciones de viviendas individuales que se mantenían abiertas a nue-

2/. El balance fué de 15.147 piezas demolidas y sólo 9.400 reparadas. La actividad constructora por otra parte se limitó a 396 casas en los 19 años que rigió la ley; la actividad particular totalizó 3.243 viviendas, de preferencia conventillos y cités acogidos a las franquicias de la ley. Luis Bravo H., Chile: El problema de la vivienda a través de su legislación. Ed. Universitaria, Santiago, 1959.

3/. "Callampas": viviendas precarias que surgen de la noche a la mañana invadiendo terrenos libres o aquellos que por sus condiciones

vos ocupantes hasta llegar a la saturación de los terrenos invadidos. A partir de 1946 comienza un período de ocupación de terrenos por grupos populares organizados bajo la conducción de partidos políticos 1/.

Hacia el final de la década de los años 40 la estructura urbana estuvo profundamente marcada por la presencia de estas formas no-legales de acceso a la vivienda. En esta década, la preocupación de los poderes públicos aparece circunscrita a dos objetivos. Por un lado, coordinar los diversos organismos públicos que intervienen en materia habitacional, y por otro lado, terminar con las "callampas" erradicando a sus habitantes hacia otros terrenos.

La erradicación fué así una de las primeras respuestas oficiales de carácter masivo al surgimiento de estos asentamientos espontáneos ilegales. En general, las políticas durante este período se caracterizaron por el ensanche del campo de intervención del Estado en el problema habitacional y por la creación de nuevos mecanismos de intervención. Las acciones públicas más importantes fueron las leyes de control ambiental (higiene) y de alquileres, las erradicaciones y los primeros programas de construcción de vivienda de interés social. Cada una de estas acciones constituyó una respuesta a la presión y movilización popular. Es así como en el caso de Santiago, las organizaciones de base se constituyeron desde comienzos de siglo en el principal recurso al alcance de los sectores populares en la resolución de su problema habitacional.

Esta presión, siendo vigorosa en relación a otros países, nunca obtuvo respuestas que redujeran el ritmo creciente del déficit habitacional. De ahí la gran importancia que cobraron las formas ilegales de desarrollo residencial en la periferia urbana desde la década de los años 40. Junto con las ocupaciones ilegales de terrenos ("callampas"), se intensifica la respuesta del especulador, también ilegal: los "loteos brujos".

físicas naturales presentan un escaso o nulo valor comercial. Las "callampas" van organizando un habitat incontrolado, regido por las normas culturales de sus habitantes, equipando las viviendas de acuerdo a sus medios y desarrollándose en lucha permanente contra la represión física y las amenazas jurídicas.

1/. El año 1946 se señala como un límite aproximado del cambio del tipo de movilización. Desde entonces las ocupaciones fueron impulsadas por una o más agrupaciones políticas, eligiendo de preferencia terrenos inadecuados o fiscales como, por ejemplo, a lo largo de la

Entre 1940 y 1960 Santiago disminuyó su densidad promedio por efecto de este proceso de suburbanización, que es generalizado para todos los sectores sociales. Con la suburbanización se inicia la segregación residencial por niveles de ingreso a partir de la comuna central donde este fenómeno no se expresaba en forma tan evidente 1/. La predominancia que ejercieron los loteadores sobre el crecimiento urbano desde entonces define al área Oriente como la dirección exclusiva de expansión residencial de los grupos altos. Al mismo tiempo, los loteadores "brujos" operando para familias pobres lo mismo que los ocupantes ilegales de terrenos buscaron las localizaciones de menor valor, para minimizar los riesgos de desalojo, en un caso, o por razones económicas, en otro.

Durante este período, ni la movilización popular ni la gestión pública logran evitar los efectos negativos de su propia acción sobre el medio ambiente urbano. Estos efectos son: el creciente deterioro de la accesibilidad a los centros de trabajo y servicios, la baja calidad de las nuevas viviendas, y la precariedad del equipamiento local.

El Estado y los primeros Planes de Vivienda: 1952-1965

Este período marca el inicio de una acción estatal organizada y sectorial sobre el problema habitacional. Se creó en 1953 la Corporación de la Vivienda (CORVI), formada por la fusión de numerosos servicios antes dispersos en la administración pública, y se formularon los primeros planes nacionales de vivienda. Estos planes distinguieron básicamente dos grandes líneas de acción dirigidas a sectores con diferente capacidad económica. Una línea de acción consistió en entregar viviendas terminadas a grupos de ingresos medios y la otra en erradicaciones seguidas de autoconstrucción para los grupos de más bajos ingresos 2/.

ribera del río Mapocho y del Zanjón de la Aguada. Posteriormente, si bien la ocupación privilegió otras localizaciones más adecuadas, las "callampas" fueron quedando esparcidas en diferentes barrios de la ciudad y, especialmente, en su periferia llegando a conformar un anillo alrededor de la ciudad.

- 1/. Hasta 1940 los barrios de altos ingresos semejaban un pulpo con su cabeza en el Centro histórico y sus tentáculos en todas las direcciones de la ciudad. Benjamín Subercaseaux, Chile o una Loca Geografía. Empresa Ercilla S.A. Stgo., 1961.
- 2/. Por ejemplo, en los dos planes de vivienda de la administración Alessandri (1958-64), los niveles habitacionales aparecen definidos de acuerdo con la capacidad económica del postulante y varían desde la unidad mínima, consistente en un sitio urbanizado con caseta sanitaria, a la unidad superior constituida por una vivienda definitiva de 70 metros cuadrados de superficie, como promedio.

Las erradicaciones contempladas en los planes de vivienda se sumaron a las ocupaciones ilegales como factor de segregación y expansión urbanas. La razón de ello es que los planes, al igual que el sector privado (legal o ilegal), se regían por las condiciones impuestas por el mercado, caracterizado entonces por una tendencia alcista de los precios de la tierra 1/.

Los programas de erradicación contemplaban la formación de nuevos propietarios urbanos al mismo tiempo que el retorno del total de la inversión hecha. Este doble objetivo se conseguía incorporando a los erradicados a un sistema de ahorros y préstamos. Por ello, las erradicaciones tuvieron que realizarse en áreas periféricas de bajo costo y, por lo tanto, lejos del Centro o de los ejes de accesibilidad.

Además, las erradicaciones planificadas fueron insuficientes. Por un lado existió un fuerte crecimiento de las necesidades por efecto de las migraciones estimuladas por el crecimiento industrial concentrado en Santiago. Por el otro, las acciones de fomento habitacional masivas más efectivas en cuanto a facilitar el acceso a la vivienda, fueron dirigidas a los sectores de ingresos medios y altos 2/.

Con el surgimiento de los planes nacionales de vivienda, las reivindicaciones urbanas de base se orientan hacia el aparato institucional del Estado y los partidos políticos comienzan a asumir el rol de mediadores. Las mediaciones se inscriben ya sea en una perspectiva clientelista o en una de enfrentamiento y lucha. Se crean los "comités de vivienda" (1955) por las familias afectadas por la saturación de los conventillos y excluidas de los programas de erradicación. Este fué el origen de invasiones de terrenos que durante este período adquirieron el carácter de masivas.

1/. Durante este período, los agentes dominantes del desarrollo urbano eran loteadores, legales o ilegales, movidos por ganancias especulativas garantizadas por una presión demográfica particularmente fuerte.

2/. El DFL 2 (1959), ley que busca promover la construcción de viviendas "económicas" (en base a franquicias diversas a constructores y usuarios) dentro de ciertas limitaciones de tamaño y calidad tan holgadas que terminó por favorecer a los grupos altos y medios de la población. Está también la creación del Sistema Nacional de Ahorros y Préstamos (1960), a través del cual se canalizaban créditos para demandantes de los mismos grupos sociales indicados. Estas medidas logran incentivar la oferta de lotes construidos, superando la etapa de los loteos como forma de solución habitacional para dichos grupos.

El deterioro ambiental en las áreas populares de la ciudad siguió las mismas tendencias descritas para el período anterior a los planes nacionales de vivienda. Los problemas de accesibilidad siguieron agravándose y el carácter espontáneo de la mayoría de las viviendas populares conspiraba contra su calidad. Los planes no atendieron las necesidades de equipamiento local.

Sin embargo, hay diferencias con respecto al período anterior. Primero las reivindicaciones habitacionales se amplían incorporando otras del campo del consumo colectivo, especialmente en lo que afectaba a la accesibilidad 1/. También los hubo en torno al equipamiento local y otros servicios urbanos (alcantarillado, electricidad, agua potable, pavimentación), aunque con menos fuerza. Segundo, las organizaciones reivindicativas se proyectaron en el tiempo más allá del logro inmediato de un lote.

Sin embargo, las reivindicaciones, aunque ampliadas al conjunto de las variables ambientales, no alcanzaron a constituirse durante este período en movimientos sociales autónomos ni mucho menos tuvieron el peso del movimiento sindical.

El estilo de desarrollo facilitó la integración de los grupos populares a los mercados de trabajo formal e informal fuera de las áreas residenciales, así como una movilización política generalizada. En este contexto, la reivindicación de tipo ambiental por elevar los niveles de consumo colectivo pasa a constituirse en el factor de integración interna controlada de los asentamientos populares y en el elemento específico de integración a la actividad política nacional.

Planes habitacionales y el principio de la vivienda como un derecho: 1965 - 73

Entre 1965 y 1973 la política habitacional presenta un fuerte contenido social y se desarrolla en un período caracterizado por un agudo proceso de movilización social. El marco conceptual en el que se inscribirán las políticas sociales y de vivienda durante estos años son los de marginalidad-integración (administración Frei, 1965-70) y del derecho irrenunciable a la vivienda (administración Allende, 1971-73).

1/. Las manifestaciones violentas en reacción a alzas en las tarifas de movilización colectiva fueron frecuentes en este período.

Durante este período, por primera vez se busca enmarcar la política habitacional en planes de desarrollo urbano de nivel nacional y local 1/. El equipamiento local pasa a formar parte integrante de los programas habitacionales y se pensó que la planificación de subcentros de actividad daría cuenta de los problemas de accesibilidad y equipamiento de los barrios periféricos de la ciudad.

Todo lo anterior quedó subordinado al necesario enmarcamiento de la vivienda en las estrategias políticas globales. En un caso (Frei), la vivienda y la organización local en torno a ella fué vista como vehículo de integración social (o de superación de la marginalidad), bajo el control ideológico del partido Demócrata Cristiano. En el otro caso (Allende), la reivindicación por la vivienda se orientó hacia la formación de nuevos frentes integrados a la lucha por el poder bajo una ideología socialista planteada como alternativa a la anterior.

En definitiva, tanto las acciones concretas del Estado como las orientaciones de la reivindicación popular fueron opuestas a una planificación que, en las intenciones, aspiraba a un tratamiento integral de las variables ambientales y a metas de largo plazo. La planificación, al estar subordinada al juego político, tuvo un carácter reactivo e inmediatista frente a las presiones, y más que integral, la acción fué del tipo incrementalista.

Las erradicaciones se perfeccionaron como resultado de un esfuerzo más sistemático de planificación y de la preocupación por promover la organización y participación social. Se crearon programas especiales para los sectores de bajos ingresos. En ellos, la adjudicación de los lotes fué acompañada de un sistema de financiamiento y construcción basados ambos en el esfuerzo del asentado (ahorro y desarrollo por etapas de las viviendas). Este plan se denominó de "ahorro popular" y la adjudicación de lotes urbanizados contemplada en él, se denominó "operación sitio". Sólo al comienzo de la realización del Plan se entregaron lotes urbanizados. Luego, dentro de la dinámica política, se masificó la entrega de lotes con sacrificio de las obras de urbanización. Esta respuesta inmediatista del Estado hizo imposible lograr los propósitos originales del Plan de Ahorro Popular. Sin inversión básica en infraestructura, no se continuó con el programa de autoconstrucción ni se realizó

1/. Durante la administración de Frei se creó el Ministerio de Vivienda y Urbanismo con una Dirección General de Planificación y Presupuestos con tuición sobre la planificación habitacional, el equipamiento comunitario y el desarrollo urbano.

la integración planificada de los asentamientos a la estructura urbana.

El carácter masivo de la Operación Sitio se reflejó en el número de familias que accedieron por esta vía a un lote. Fueron más de cien mil entre los años 1965 y 1970, lo que representó casi un veinte por ciento de la población de Santiago.

Estas experiencias comprobaron, una vez más, que los grupos de menores ingresos encuentran obstáculos insalvables para incorporarse a la "normatividad" urbana a través de la vivienda. La explicación economicista de este problema ubica el obstáculo en el diferencial costo-capacidad de pago. Más razonable es ubicar el problema en el terreno de la relación política establecida entre Estado y "pobladores". Por una parte, el gobierno vió mayores beneficios políticos inmediatos en la masificación que en el cumplimiento integral de los programas. Por otra parte, las organizaciones de base internalizaron la reivindicación de la vivienda como un "derecho a una vivienda estatal terminada".

La forma en que el Estado integró a los "pobladores" en el proceso político no favoreció el desarrollo progresivo basado en la participación local activa. La debilidad de los supuestos de la ideología de la "integración" de que una mayor "participación activa" (política y cultural) facilitaría la "participación pasiva" (en los bienes y servicios, entre ellos la vivienda) quedó en evidencia. En ese supuesto descansó el énfasis de las políticas en objetivos de organización y participación local, cuyas presiones y expectativas no se canalizaron hacia el esfuerzo colectivo de base local o hacia el mercado. Lo hicieron hacia el Estado, presionando por viviendas como parte de objetivos redistributivos más amplios.

Si en la administración Frei la estructura de poder suponía un límite a la redistribución dentro de los marcos de una economía de mercado, en el período de la Unidad Popular ese límite fué cuestionado. La vivienda se definió como un derecho irrenunciable de la población y como obligación del Estado el proporcionarla a los sectores más desfavorecidos, sin tener que someterse a las reglas económicas tradicionales del mercado. Se descartó así el Programa de Ahorro Popular porque en él la capacidad de pago era un elemento determinante en la obtención de una vivienda.

Las soluciones contemplaban la entrega de viviendas sólidas, definitivas, descartando la autoconstrucción. De aquí se derivó el rechazo a la

Operación Sitio. La política habitacional entregó todo el peso de la construcción de viviendas de interés social al Estado. El gobierno, a través del Estado, pretendió controlar el total del aparato económico y financiero del sector.

Las invasiones de terrenos se aceptaron como hecho consumado, se toleraron y hasta se planificaron. Ello significó sustanciales modificaciones en la postulación y asignación de las viviendas. Se creó un sistema de puntaje que dió prioridad a factores de orden social, entre los cuales el más importante era el apremio habitacional. Se rebajaron las exigencias de ahorro previo para optar a un sitio o una vivienda y se fijó como límite máximo del dividendo mensual el diez por ciento del ingreso familiar. 1/

Todo lo anterior no fué otra cosa que legitimar la acción de las organizaciones de base como forma de acceder a la vivienda, pese a que tal acción significó: (a) vulnerar derechos de propiedad privada; y (b) sobrepasar sistemas precedentes de asignación de viviendas sociales en los cuales la capacidad económica era factor importante. La forma urbana en que se cristalizó la acción de las organizaciones de base y del gobierno, son los "campamentos". Los "campamentos" se originaban en invasiones de terrenos ("tomas") seguidas de autoconstrucción espontánea. La política oficial consideraba los "campamentos" como "en tránsito" hacia la meta de viviendas definitivas a entregar por el Estado. Las organizaciones de "pobladores" también lo entendían así. Con las invasiones de terrenos se presionaba al Estado para que éste construyera dichas viviendas en el terreno invadido. Por lo mismo, las invasiones se realizaban en terrenos tan pronto éstos eran adquiridos por el Estado para sus programas habitacionales. De esta forma, las invasiones de terrenos pasaron a constituir de hecho una etapa reconocida del acceso a la vivienda de los sectores de bajos ingresos.

En posesión de casi el total de los recursos del sector vivienda y equipamiento, el Estado logró durante el primer año de la administración Allende elevar significativamente el número de viviendas construídas respecto al promedio histórico anual. Pero en el segundo y tercer año el número de viviendas nuevas fué muy inferior a las metas. La oferta de viviendas se vió afectada por "cuellos de botella" en las industrias productoras de insumos para el sector, en la capacidad empresarial de con-

1/ Ver Cuadro Nº 1.

tratistas privados y en el manejo administrativo de programas centralizados de tan vasta escala. Todo lo anterior se vió agravado por la presión incesante de una movilización y confrontación políticas generalizadas.

La inviabilidad económica y social de la política habitacional terminó en un cuestionamiento de sus principales características: centralización de la producción de viviendas sociales e intervención estatal directa. Junto con ello, al final del período, se rescató la estrategia de "desarrollo progresivo" a partir de la entrega de lotes urbanizados por el Estado. Los "campamentos" no fueron ajenos a este cambio de política. Ante los problemas que afectaron la oferta estatal de viviendas, las organizaciones de "campamentos" presionaron por programas alternativos al original que pretendía entregar viviendas terminadas.

Hacia el final del período se vuelve por estas dos vías a la estrategia de desarrollo progresivo: entrega de sitios con programas de autoconstrucción, y programas de sitios con servicios.

En suma, durante el período 1965-1973 el tratamiento del problema ambiental por parte de los gobiernos tiene cambios significativos respecto al período anterior. El habitat se convirtió en campo prioritario de la acción estatal y en ^{importante} centro de las relaciones entre el Estado y la masa de "pobladores". La vivienda, la accesibilidad y el equipamiento local son reconocidos por los poderes públicos como un derecho disociado de la capacidad de pago. Esta nueva actitud fué resultado de la toma de conciencia sobre la potencialidad de la masa popular de la periferia urbana y sus organizaciones de base como mercado y como actor político; y sobre los conflictos sociales que se preveían por una expansión y formas urbanas con efectos negativos sobre el habitat popular.

Los programas gubernamentales hicieron explícita la intención de incorporar las masas de "pobladores" a los respectivos proyectos políticos. En ambas administraciones, las organizaciones de base fueron promovidas por los gobiernos, y los partidos en el poder intentaron conducir las reivindicaciones urbanas de acuerdo a sus estrategias políticas nacionales. Existieron diferencias, sin embargo, entre ambos gobiernos en cuanto a: (1) la visualización del papel que correspondía al tercer actor interviniente en la configuración del habitat popular: el mercado;

y (ii) el rol que se le atribufa al sector poblacional en la política gubernamental permanentemente desafiada por proyectos y fuerzas políticas alternativas o de oposición.

Con Frel, la consagración de los derechos sobre el habitat estuvo condicionada por la decisión de mantener al mercado como principal mecanismo de asignación de recursos al sector y por el objetivo de incorporar la masa poblacional como clientela política sin contradecir los intereses del capital industrial. El derecho al habitat se restringió al derecho a la vivienda y el campo de acción de las organizaciones de base se limitó estrictamente a la participación local en el desarrollo del equipamiento habitacional. Ello se hizo manteniendo un esquema político administrativo que favoreció la concentración de las decisiones sobre el desarrollo habitacional en el poder central y una estructura de relaciones con el sector privado que favoreció la concentración del poder económico al interior del sector de la construcción y en actividades manufactureras asociadas. La legislación habitacional y las tecnologías y normas de construcción y diseño para los sectores populares fueron fuertemente influidos por valores e intereses del sector organizado de la construcción.

Con Allende, se buscó la subordinación del mercado a los objetivos de una política habitacional inserta en una estrategia de transformación socialista. A las organizaciones de base, más que un papel de participación en los programas habitacionales, se les asignó un rol activo de apoyo en la lucha por el poder vinculado a las organizaciones laborales. No se pensó que las organizaciones de base debían participar en la construcción de sus mismas viviendas. El Estado asumiría directa y centralizadamente esa tarea, desplazando la iniciativa empresarial privada.

En este contexto, el derecho al habitat fué visto como un tipo de reivindicación de nivel secundario dentro de la lucha política. Siendo el objetivo de los movimientos urbanos contribuir a la lucha por el poder, el derecho al habitat antes restringido como derecho a la vivienda se insinuó como un "derecho a la ciudad."

Planes de vivienda 1952-1973: principios orientadores de los programas para los grupos populares y el contexto en que se aplicaron

En general, las políticas habitacionales desde la aparición de los pri-

meros Planes de Vivienda (año 1952) se enmarcaron en un enfoque de tipo sectorial en que el problema resulta de un desequilibrio entre oferta y demanda. El fenómeno aparece medido en términos de déficit y su solución se encuentra en proveer el mayor número de unidades a través del sector público y de incentivos a la iniciativa empresarial privada. Ello fué así pese a que algunos gobiernos, (especialmente, administraciones Frei y Allende), en la fundamentación de tales políticas, intentaron buscar las causas estructurales del problema y vincular los programas de vivienda a la estrategia global de superación del subdesarrollo.

Desde las formulaciones de políticas en los primeros Planes Nacionales de Vivienda, esta última aparece concebida como un bien que se obtiene en el mercado, fruto del ahorro familiar. Frente a la incapacidad económica de importantes sectores sociales, el Estado comienza luego a implementar algunos sistemas de subsidios que tienden a ampliar las posibilidades de acceso para la población. Como alternativa a la vivienda obtenida en el mercado, comienzan a manejarse ideas relativas a la "vivienda progresiva" a través de programas oficiales de autoconstrucción o a viviendas terminadas entregadas por el Estado.

A pesar de apreciarse contenidos diferentes en los conceptos de vivienda formulados, todas las políticas para los sectores más pobres aquí examinados consideran como la única solución realmente satisfactoria, la vivienda "formal", aquella que se ajustaba a los estándares de construcción y las normas convencionales de uso del suelo. Las construcciones levantadas en las primeras fases del "desarrollo progresivo", hayan sido originadas en erradicaciones, invasiones, o simple asignación de los lotes, eran vistas como "transitorias". De tal forma, los instrumentos y las normas de planificación aplicadas en las áreas populares han sido equivalentes a los aplicados sobre el resto de la ciudad. Los asentamientos populares "transitorios", al no adecuarse cultural ni económicamente a estos patrones de ordenamiento urbano, van presentando situaciones de desajuste o de ilegalidad urbana crecientes.

Un segundo rasgo común es la inadecuación estructural de las distintas políticas de vivienda ensayadas para los grupos más pobres. Durante todo el período se produjeron conflictos entre las políticas de vivienda y los objetivos anti-inflacionarios de los respectivos gobiernos, y la capacidad de pago efectiva de las familias a las cuales estaban dirigi-

das. La mayoría de los programas masivos de vivienda no dieron respuesta a la población que subsiste de empleos informales y de ingresos inestables.

Para no incentivar la inflación, el gasto público debía reducirse, y para cumplir con los objetivos sociales trazados, el número de viviendas construidas debía crecer. En consecuencia, cobraba gran importancia la reducción de costos unitarios dentro de los programas de vivienda social. Ello se consiguió localizando los proyectos en terrenos baratos, y entregando soluciones incompletas o parciales.

Al manejar el concepto de déficit habitacional como un problema de interés nacional y con la progresiva implementación de mecanismos redistributivos a través de los programas de vivienda, la acción de los grupos populares se fué estructurando en la convicción de que era el Estado quien los iba a proveer de viviendas definitivas. De tal forma, las dos rigideces estructurales mencionadas - la marginación de grandes grupos de los mecanismos y programas estatales y la contradicción de las políticas con los propósitos anti-inflacionarios - se vieron agravadas en el marco de una presión social en ascenso.

La intervención del Estado en materia habitacional presentaba así un doble patrón: de acceso segmentario y de reconocimiento asistencialista. El acceso segmentario se refiere a que sólo una parte del sector social, al cual fueron dirigidas las acciones de políticas, se vió beneficiado. El carácter asistencialista de la intervención estatal dice relación con el mayor peso que fué asumiendo el Estado recayendo sobre él toda la responsabilidad de la acción. Con el transcurso de los años, el carácter segmentario se mantiene, pero vá cambiando el tamaño del asistencialismo al tenor de una ampliación constante de la participación social 1/.

1/. Palma y Sanfuentes. Políticas Estatales en un contexto de movilización social: Las políticas de vivienda en el caso chileno (1964 - 1973). Documento ILFES. Santiago 1976.

El impacto de los Planes de Vivienda en el medio ambiente popular de Santiago

La evaluación del impacto de los Planes de Vivienda chilenos en el habitat popular de Santiago es particularmente útil para futuras recomendaciones de política, si se considera que allí se dieron condiciones óptimas para su planificación integral. Corresponde hacer esta evaluación examinando los efectos de las políticas en la accesibilidad, el equipamiento y servicios locales y la calidad de la vivienda. Como se ha visto, la evolución de estas variables constitutivas del medio ambiente popular fué influida por la forma como se articuló la acción del Estado y la de las organizaciones de base dentro de situaciones en que el mercado se mantuvo como el principal mecanismo de la asignación de recursos en la ciudad.

Se ha dicho que los planes de vivienda por haberse sometido al mercado de suelo, sacrificaron accesibilidad a cambio de localizaciones más baratas al alcance de los sectores más pobres. Mientras más alejados del Centro, más bajo fué el precio de los terrenos, mayores las posibilidades de desarrollar asentamientos de baja densidad con costos más bajos de construcción y con ventajas para el desarrollo progresivo de las viviendas. Estos criterios demuestran la preocupación exclusiva por costos directos de construcción dentro de los límites del sector vivienda y de la propia institución ejecutora de los planes. Es decir, no tomaron en cuenta los costos sociales de accesibilidad (tiempo, costos monetarios e incomodidades de los viajes). El carácter sectorialista e institucionalizado de los criterios para definir la localización de las inversiones en la ciudad fué invariable a través de todos los gobiernos del período.

La relación dialéctica entre Estado y organizaciones de base también influyó en la accesibilidad. La relación entre el Estado y las organizaciones de base que protagonizaron las invasiones de terrenos oscilaba entre la represión y la tolerancia. El riesgo de represión a los invasores de terrenos se minimizaba si las ocupaciones se realizaban en áreas alejadas de menor valor. De tal forma, ni en los asentamientos centralmente planificados ni en los originados por invasiones de terrenos, las decisiones sobre dónde vivir estaban influidas por el deseo de minimizar los costos de transporte.

El criterio de reducir costos directos dentro de los programas habitacionales dirigidos a los más pobres, también afectó la calidad misma de las viviendas. La presión social sobrepasaba los recursos económicos destinados a la vivienda popular. El camino adoptado fué responder, aunque fuera parcialmente, a la mayor cantidad de familias rápidamente. Se mantenía el objetivo de lograr en definitiva una vivienda terminada bajo una modalidad que contemplaba diferentes etapas. En la mayoría de los casos sólo se cumplió la primera etapa: la entrega de un sitio, abandonando el Estado las etapas posteriores de asistencia técnica y financiamiento para el desarrollo de programas de autoconstrucción. Aún así, los programas de entrega de sitios no alcanzaron a satisfacer las necesidades del total de la población. Quienes no quedaron incluidos optaron por buscar su propia solución a través de las invasiones de terrenos.

En suma, la masa de la población de bajos ingresos que accedió a lotes en la periferia de la ciudad, sea a través de programas públicos o por su propia cuenta, se vió privada de apoyo financiero y técnico necesario para alcanzar estándares mínimos de calidad a través de un desarrollo progresivo.

El no cumplimiento integral de todas las etapas de estos programas no impidió que siguiera dominando tanto en el sector público como en los "pobladores" la imagen de una vivienda convencional sujeta a normas, códigos, reglamentos institucionalizados. Este fué el factor principal que atentó contra la movilización de los recursos potenciales locales: mano de obra, capacidad de organización, propensión a invertir sus ahorros en la construcción de las viviendas bajo diseños y tecnologías adecuadas a necesidades y capacidad de pago de los usuarios.

La inhibición de las potencialidades locales para el desarrollo progresivo se veía agravada por el hecho de que no sólo no se cumplió con los programas hacia una vivienda definitiva, sino también porque significó pérdida de ahorros invertidos en los lugares de residencia anterior dentro de la ciudad. Una situación levemente distinta se presentó en algunos "campamentos" durante el período de Allende cuyas organizaciones de base se resistieron al traslado exigiendo al Estado la construcción, allí mismo, de viviendas definitivas.

Respecto al equipamiento local, los diseños contemplaron las reservas de espacios necesarios para áreas verdes, centros de salud, educacionales, deportivos y sociales. Si los planes no lograron dar términos a la construcción de viviendas, menos lo hicieron en cuanto al equipamiento local. Igualmente los servicios de mayor rango, es decir, los que requieren de una demanda de mayor escala (distrital, municipal), tanto del sector público como privado, estuvieron ausentes de la planificación de los asentamientos. El equipamiento distrital requería de un enfoque urbano integral que no tuvieron los Planes de Vivienda. Por ello quedó fuera del alcance de una planificación sectorial y de una acción incremental e inmediateista que fué característica de los Planes de Vivienda durante todo el período.

El impacto espacial de los Planes de Vivienda en la periferia de bajos ingresos de Santiago obedeció al carácter regresivo de las políticas sociales durante el período de referencia, carácter que ha sido señalado en diversos estudios. 1/

Dicho esto, aún queda sin respuesta la siguiente interrogante: por qué no existió una planificación integral del hábitat. Se dieron condiciones objetivas para el desarrollo planificado conducente a una estructura polinuclear favorable a la creación de subcentros de servicios y de trabajo que rompieran la dependencia total de la periferia respecto del Centro de la ciudad. La formación de subcentros urbanos habría permitido reducir la demanda por transporte urbano, generar economías de escala y de complementariedad necesarias para atraer equipamiento y servicios (públicos y privados) de nivel distrital, hacia los asentamientos de la periferia; además, una estructura urbana polinuclear es favorable a los objetivos de integración de sectores sociales de diferentes niveles de ingreso en torno a centros de actividad común, lo cual es compatible con la inevitable separación residencial por niveles de ingreso, propia de economías de mercado.

El Estado dispuso de las condiciones claves para una planificación integrada del hábitat popular: el control directo e indirecto de una gran

1/ Arellano, J.P., Elementos para una Política de Vivienda Social. CIEPLAN. Documento Nº 5. Santiago, 1976; Palma y Sanfuentes, Op. Cit.

masa de recursos destinados a inversiones urbanas, planificación centralizada, un cuerpo de instrumentos legislativos que permitía el control sobre la tierra (incluso expropiaciones), y el cuasi monopolio de la compra de terrenos en las áreas periféricas, con excepción de las comunas de altos ingresos. La explicación es compleja y rebalsa la cuestión técnica entrando en el terreno político.

Las políticas de vivienda respondían fundamentalmente a objetivos políticos de corto plazo. El plazo estaba determinado por las elecciones y por la necesidad de evitar enfrentamientos abiertos con las organizaciones de base. El sector de la construcción, de gran influencia en la estructura de poder, presionaba por el desarrollo de proyectos de gran escala y la aplicación de normas, diseños y tecnologías convencionales incompatibles con una planificación integral donde el desarrollo progresivo y la participación popular sea un componente principal.

II. Elementos para la discusión de políticas de desarrollo progresivo

Bajo la actual política económica y habitacional, los problemas ambientales de las áreas populares de Santiago se han agravado por efecto de causas directas e indirectas. Entre las primeras destaca la reducción drástica de la inversión estatal en esas áreas y el entramamiento de las iniciativas para el desarrollo del hábitat surgidas de la base. Entre las indirectas está el agravamiento de ciertos obstáculos para el desarrollo progresivo del hábitat basado en la movilización del potencial de recursos locales. Estos obstáculos se refieren a cuestiones económicas relativas al carácter excluyente de los mercados de suelo y vivienda; a cuestiones culturales como la mantención de pautas de diseño y normas de urbanización y construcción excluyentes de las posibilidades de los estratos populares así como la exacerbación de consumos sustitutivos de gastos para el desarrollo progresivo; y/a cuestiones políticas que se manifiestan en la resistencia del Estado a toda forma de acción local que se aleje de la iniciativa individual supuestamente canalizada a través del mercado.

Las opciones abiertas para la solución de los problemas del hábitat popular de Santiago quedan así radicadas básicamente en la posibilidad de remover estos obstáculos como condición para desplegar los recursos potenciales al alcance de los "pobladores". La necesidad de acciones concertadas de remoción de obstáculos y movilización de recursos locales es lo que determina los criterios que deben informar las recomendaciones de política. Estos criterios se han definido como los de territorialidad, integralidad, autodeterminación, seguimiento, flexibilidad, capitalización territorial y subsidiariedad relativa.

Las líneas de política que se proponen para la discusión se refieren a la tierra urbana, la normatividad institucional, el ahorro popular y su reinversión local, la accesibilidad y el transporte, la organización para la acción colectiva y el equipamiento.

La política habitacional actual: antecedente para la proposición de políticas

A partir del año 1973 el Estado asume un rol subsidiario y pasivo, abandonando su papel de productor directo de bienes y servicios. Esto ha significado una fuerte restricción en los gastos sociales. Se ha señalado que los recursos disponibles no fueron utilizados en el pasado en la debida forma como para alcanzar el objetivo declarado de servir en primer lugar a los sectores más necesitados. Esta afirmación, según expresan autoridades de Gobierno, aparece confirmada en el sector vivienda, tradicionalmente manejado por el Estado en más de un setenta por ciento 1/. 3/

La vivienda en esta nueva política habitacional aparece definida como el "derecho que se adquiere con el esfuerzo y el ahorro de la familia. Este esfuerzo, el Estado lo reconoce y lo comparte subsidiariamente" 2/. Se dice que la acción estatal se orientaría a(i) regularizar la situación de los asentamientos con viviendas espontáneas conforme al principio de propiedad individual; (ii) dotar de infraestructuras y servicios básicos a los asentamientos urbanos que carezcan de ellos, de acuerdo a un "programa de radicación"; (iii) apoyar la demanda habitacional de menores ingresos a través de los llamados "subsidios habitacionales".

Estas funciones de apoyo requieren, según la política oficial, de la erradicación previa de los "campamentos" ubicados en terrenos con un valor de mercado que no guarda relación con la capacidad de pago de los "pobladores". Las erradicaciones intentan, fundamentalmente, rescatar terrenos cuya ubicación es favorable a los intereses de constructores y promotores inmobiliarios que operan para la demanda de mayores ingresos. Como efecto de estas medidas, los "pobladores" son reubicados en lugares alejados de la ciudad y la solución de vivienda proporcionada aparece determinada por el ingreso familiar. Si este último no

1/ Kast, Miguel, Política Económica y Desarrollo Social en Chile. Oficina de Planificación Nacional de Chile, Santiago, 1976.

2/ Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile, Antecedentes para la Preparación del Mensaje Presidencial 1976, Dirección Técnica de Estudios y Fomento Habitacional, Publicación 1977, Santiago, 1976.

3/ Ver Cuadro Nº 3.

alcanza a cubrir el costo de la vivienda mínima, la familia queda excluida del programa de viviendas y, en consecuencia, tiene que trasladar su vivienda improvisada y reubicarla en los terrenos definidos para estos fines por las autoridades. 1/.

La regularización de la tenencia de la propiedad -primera función de apoyo mencionada- tiene por objetivo hacer efectiva de inmediato la entrega en propiedad individual y comercializable de los lotes asignados a través de los programas de Operación Sitio 2/. Fue condición de dicha regularización, la reactualización de los saldos insolutos a valor de mercado.

Los programas de radicación constituyen la segunda función de apoyo señalada. Incluyen un conjunto de medidas relativas al saneamiento ambiental y técnico-sanitario de áreas consideradas marginales, resolviendo situaciones de "arrastré histórico". Estas medidas afectan a asentamientos de Operación Sitio y loteos irregulares sin alcantarillado, agua potable, electricidad y pavimentación o, bien, que disponiendo de algunos de estos servicios de urbanización, carezcan de las conexiones domiciliarias para hacer uso de ellos.

Por último, los "subsídios habitacionales" tienen por objetivo ayudar a los postulantes de menor capacidad de pago a adquirir sus viviendas en el mercado. El aporte recibido es gratuito y sólo se exige su devolución si el beneficiado vende la casa adquirida, la arrienda o la destina a otros usos en un período inferior a cinco años transcurridos de la fecha en que recibió el subsidio. Este no puede ser mayor que el 75 por ciento del valor de la vivienda con un máximo de 200 Unidades de

1/ En Santiago la operación de erradicación masiva más importante de este período fue la "Operación Confraternidad" y afectó a un total de 1.850 familias provenientes del Zanjón de la Aguada y del Campamento Nueva Matucana (año 1978). La población erradicada fue distribuida en 16 asentamientos en diez distintas comunas de la provincia. De los erradicados, sólo a algunos se les asignó una "vivienda básica" de una superficie aproximada de 40 metros cuadrados, a pagar con ayuda de un "subsidio habitacional".

2/ En las administraciones anteriores se contemplaba entregar los títulos individuales de propiedad una vez que el desarrollo progresivo de las viviendas estuviera en sus etapas finales. Con ello se trataba de impedir transacciones de lotes y soluciones habitacionales (adjudicados con subsidios y contemplando criterios sociales) antes que el "poblador" hubiera invertido sus propios recursos en la propiedad.

Fomento (UF) 1/. Los postulantes deben financiar la diferencia entre el valor del subsidio y el precio de la vivienda con su ahorro o con un préstamo hipotecario.

En las circunstancias actuales, donde persisten altas tasas de desempleo y bajos niveles de remuneraciones, los beneficios de esta política de "subsidijs habitacionales" alcanzan sólo a quienes cuentan con la capacidad de ahorro requerida por los agentes financieros que giran préstamos por la señalada diferencia entre precio y subsidio (bancos comerciales y el propio Ministerio de Vivienda y Urbanismo). Estas entidades exigen que el dividendo mensual no sea superior al 20 por ciento de la renta familiar bruta del solicitante 2/. Esto significa que la política de subsidios está lejos de favorecer a los sectores de mayor pobreza.

La política habitacional también descarta como solución los programas públicos o privados de "sitios y servicios", por considerar que este tipo de soluciones mantienen latente la verdadera naturaleza del problema, a saber, la falta de viviendas.

Cerrado el acceso en el mercado y en el sector público, la única alternativa de los grupos de más bajos ingresos es vivir en calidad de "allegados" en casas de familiares o amigos. Los mayores flujos de población se han orientado hacia las "poblaciones" de viviendas "transitorias" de la periferia (originadas en la Operación Sitio o en invasiones de terrenos), principalmente por la mayor disponibilidad de terrenos. En ellas, los nuevos ocupantes se han ido ubicando de diversas maneras con el aumento consecuente del hacinamiento, la promiscuidad, la densidad de uso de los terrenos y el deterioro rápido de las viviendas y sus servicios.

El fenómeno de los "allegados" no sólo pone de manifiesto la dramática situación habitacional de la familia acogida, sino que implica deteriorar las condiciones de vida y el medio ambiente popular en general. 3/

1/ El valor de las Unidades de Fomento se reajusta diariamente. Su valor al 30 de Abril de 1981 fué de \$ 1.161,04. Por tanto, el subsidio máximo es de aproximadamente US\$ 6.000.

2/ Según diversos estudios, el ingreso familiar mínimo para acceder a este sistema fué, en el año 1980, de veinte mil pesos (algo más de US\$ 500 mensuales). Por debajo de este nivel de ingresos se encontraría cerca del 60 por ciento de las familias de Santiago.

3/ Ver Cuadro Nº 4.

Impacto ambiental de la política de vivienda 1973-80 en las áreas de asentamiento precario de Santiago

El universo poblacional de los asentamientos populares es de gran heterogeneidad y dicha heterogeneidad se expresa en diferentes tipos de asentamientos. Tal situación corresponde a la acumulación de efectos históricos descritos en la primera parte de este trabajo. El impacto ambiental de la actual política es diferencial según estos tipos de asentamientos precarios. 1/.

Las variables definitorias de precariedad ambiental que se han identificado en este trabajo son la accesibilidad, el equipamiento colectivo (local y distrital) y la calidad misma de la vivienda. Esta última se define por sus características físicas y por el uso de los espacios.

La ocupación ilegal de terrenos conduce necesariamente a situaciones de precariedad ambiental. Todos los asentamientos en situación irregular en cuanto a legalidad de la tenencia son precarios en materia de calidad ambiental. El hecho de no ser propietarios o arrendatarios de los terrenos que ocupan enfrenta a los pobladores, tarde o temprano, e inevitablemente con los propietarios legales y con el Estado. El efecto práctico de esta situación es una gran inseguridad de permanencia en el lugar y, con ello, el desinterés público y de los propios ocupantes por invertir en los asentamientos.

Sin embargo, la precariedad ambiental se presenta también en un gran número de asentamientos que tienen problemas legales así se hayan resuelto desde su origen o en etapas posteriores de su desarrollo. Entre los asentamientos precarios sin problemas legales existen dos grandes categorías: asentamientos precarios en localizaciones centrales y asentamientos en la periferia.

En los asentamientos precarios centrales el peso de la política habitacional y económica, en general, se ha hecho sentir en la calidad de

1/ Donoso y Sabatini, Santiago, empresa inmobiliaria compra terrenos, en: Revista EURE, Vo. VII, No 20. Santiago, Diciembre 1980.

La vivienda a través de una densificación en el uso de los espacios habitacionales con la consecuente saturación de los servicios. Esta situación ha sido causada en estos años por medidas de liberalización de los alquileres que han facilitado las ganancias especulativas de los rentistas 1/. Sin embargo, desde el punto de vista de la accesibilidad, estas áreas son privilegiadas por su proximidad al Centro que tradicionalmente ha concentrado oportunidades de trabajo incluso del sector "informal".

En términos relativos a los asentamientos precarios de la periferia, esta ventaja de las áreas centrales es ^{hoy} más apreciada debido al crecimiento ^{de la} importancia de los empleos "informales" en comparación a los empleos estables en actividades productivas. La valorización de la ventaja de accesibilidad que ofrecen los asentamientos precarios centrales se manifiesta en un fenómeno de segregación espacial al interior de los estratos populares. A diferencia de lo que ocurría en el pasado, los ingresos per cápita de los residentes en los asentamientos precarios centrales son un 40 por ciento superiores a los de los residentes en la periferia popular 2/. Durante la década de los sesenta no había diferencias.

En cuanto a los asentamientos precarios de la periferia éstos contienen el grueso de la población popular de Santiago.

Las políticas de vivienda implementadas hasta 1973 localizaban las soluciones habitacionales de carácter popular generalmente en áreas periféricas de la ciudad. En ellas se instaló la población con distintos grados de precariedad ambiental en cuanto a calidad de la vivienda, accesibilidad y equipamiento local. La política actual ha provocado una considerable densificación espontánea de estas mismas áreas y, especialmente, de aquellas de desarrollo progresivo ("campamentos" y "operaciones sitio"). En éstas, aproximadamente un 30 por ciento del total de la

1/ La Ley de Arrendamientos de 1925, la cual se mantuvo con modificaciones, fué derogada durante el actual Gobierno.

2/ Donoso y Sabatini, Op. Cit. La comparación se hace entre los estudios de DESAL, La marginalidad urbana, origen, proceso y modo, de 1969 y el de Gross, Patricio y otros, Formulación de las bases de un modelo de gestión ambiental para áreas deterioradas de Santiago (CIBU-IPU), de 1978.

población actualmente residente son "allegados", es decir familias acogidas en casas de parientes o amigos con quienes comparten la vivienda o el terreno sin pagar alquiler.

Aunque no se dispone de estadísticas oficiales ni completas del total de familias "allegadas", se puede estimar que su número ha aumentado considerablemente en los últimos siete años 1/.

Algunos estudios en áreas específicas de la ciudad realizados por diversas instituciones confirman la gran importancia numérica que han cobrado los "allegados". En la Zona Sur de Santiago, correspondiente al Decanato Cardenal Caro, la Iglesia Católica detectó en 1980 un total aproximado de diez mil familias sin casa ni sitio viviendo "allegadas" en casas de parientes o amigos. Ello representa un 20 por ciento del total de familias en dicha zona. De esas diez mil familias "allegadas", 7.685 se encontraban inscritas en comités "sin casa" 2/. En la populosa comuna de Pudahuel en el poniente de Santiago, según cifras oficiales del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, en 1977 había cinco mil familias en "campamentos". A fines de 1980 las autoridades municipales estimaron que su número ascendía a diez mil familias distribuidas en 16 "campamentos". Durante ese año en la comuna funcionaban 18 comités "sin casa" que en total agrupaban a cuatro mil trescientas familias "allegadas" 3/.

No pudiendo expandirse "hacia fuera" es decir hacia nuevas áreas de la periferia como en el pasado, los sectores de bajos ingresos han crecido "hacia adentro" provocando un grave deterioro ambiental por hacinamiento de las viviendas y sobresaturación de los servicios de eliminación de excretas y de agua; inadecuado uso del espacio, etc.

1/ Este hecho puede ser avalado con datos del Hogar de Cristo, institución de la Iglesia que entre sus actividades se cuenta la prefabricación de viviendas modestas. Entre los años 1967 y 1969, el número de "allegados" entre quienes solicitaban estas viviendas (a través de planes por cuotas) era muy bajo. En cambio, entre 1974 y 1975, el 68 por ciento de los solicitantes eran "allegados" y, de ellos, un 30 por ciento debía compartir habitación con personas ajenas al grupo familiar. Puga, Josefina, Consecuencias sociales del déficit habitacional en los sectores urbanos de mínimo ingreso. Documento de Trabajo Nº 176. Corporación de Promoción Universitaria. Santiago, 1979.

2/ Diario "La Tercera", Julio 20 de 1980.

3/ Datos citados por Rosenbluth, Guillermo. El Papel del Estado Subsidiario en la Política Habitacional. CEPAL, División de Desarrollo Social. Santiago, 1981.

La precariedad en cuanto a la calidad de las viviendas populares construidas de períodos anteriores se refería principalmente a su grado de conservación, a los materiales empleados y a los servicios básicos (combustible de cocina, sistema de abastecimiento de agua y de eliminación de excretas). Desde entonces el problema ha consistido en un uso más intensivo de dichos espacios y equipamientos. Ello no sólo ha contribuido a acelerar su deterioro sino, además, a desmejorar las condiciones ambientales y de vida del conjunto de las familias populares y no sólo de los "allegados". Además esta situación de convivencia forzada entre personas de distintas familias implica superposición de actividades humanas en el tiempo y el espacio. Entre los efectos ambientales derivados de ello destacan la promiscuidad y los problemas psicológicos derivados.

La situación de accesibilidad de los sectores populares de Santiago no presenta cambios significativos en lo referente a tiempos y distancias de viaje al Centro, en comparación al período anterior a 1973. La explicación básica viene dada por el tipo de desarrollo residencial experimentado por estos estratos sociales: crecimiento "hacia adentro" de sus antiguos asentamientos. Incluso, ha habido mejoramientos de la accesibilidad para algunas pocas áreas populares favorecidas por la puesta en servicio de líneas del Metro y "anillos de circunvalación" vial iniciados durante los gobiernos anteriores. En cambio, los costos de transporte en relación a los ingresos de las familias del estrato popular, parecen ser mayores ahora que en el pasado. El 40 por ciento de las familias más pobres de Santiago destinan una mayor proporción de su ingreso total a costear sus viajes dentro de la ciudad, pese al alto porcentaje de esos viajes que se realizan a pié 1/.

1/ Según datos de las Encuestas de Presupuesto Familiar del Gran Santiago realizadas por el Instituto Nacional de Estadísticas, en 1968 el 43 por ciento más pobre de las familias destinaban un 3,9 por ciento de su presupuesto mensual al rubro transporte, y en 1978 el 40 por ciento más pobre de las familias destinaban un 6,1 por ciento.

El deterioro de las condiciones de accesibilidad en cuanto a los costos de transporte junto a los cambios habidos en el mercado laboral para los grupos populares, son factores de gran importancia para entender ciertos cambios significativos en la demanda y patrones de viaje de estos grupos dentro de la ciudad. En efecto, del total de desplazamientos con origen en las áreas populares, ha disminuido la proporción de ellos que se dirige al Centro y aún más la proporción de los que se dirigen a otras áreas de Santiago (de ingresos medios y altos).

Al mismo tiempo, ha aumentado el porcentaje de ese total de viajes que son "retenidos" por las mismas áreas de residencia popular 1/. Estos procesos de descentralización y de segregación respecto al resto de la ciudad no son, sin embargo, exclusivos de las áreas populares 2/.

En las áreas populares estos procesos obedecen a una lógica de sobrevivencia derivada de empleos inestables conseguidos muchas veces en la economía "informal" que se desarrolla al interior de la periferia de bajos ingresos, y al incremento relativo de los costos de transporte.

Estos cambios no deben hacer perder de vista que todavía el grueso de la población popular de Santiago debe viajar, por motivo de trabajo o servicios, al Centro (19 por ciento) y al resto de la ciudad excluida la periferia de bajos ingresos (49 por ciento).

1/ Donoso, F. y Sabatini, F., "Santiago: empresa inmobiliaria compra terrenos", en Revista EURE Nº 20, Santiago, Diciembre de 1980. Estas tendencias en los patrones de viaje resultan de comparar la información de las dos encuestas de Origen y Destino de Viajes en Santiago más completas, realizadas en 1965 y 1977.

2/ Algo similar ocurre con las áreas de altos ingresos y, en mucho menor medida, con las de ingresos medios. En estos casos la segregación se vincula a las ganancias inmobiliarias y a la especulación con la tierra urbana.

Obstáculos que entranaban el desarrollo de las áreas de asentamiento popular.

La formación de un amplio mercado inmobiliario privado que entregue soluciones habitacionales a todos los estratos sociales acorde a su capacidad de pago, ha sido y sigue siendo el objetivo declarado de la actual política de vivienda. En tanto ese objetivo no haya sido alcanzado, las posibilidades de solución de los grupos más pobres quedan prácticamente restringidas a los procesos de autoconstrucción espontánea que ellos mismos puedan impulsar.

Tal desarrollo progresivo del hábitat popular encuentra, sin embargo, serios obstáculos de diverso tipo, fuera del que representa la propia política habitacional.

Los obstáculos tienen que ver con el desarrollo desigual provocado por la forma de integración de los sectores populares al orden establecido. Se trata de relaciones en los campos económico, cultural y político. En el campo económico cabe distinguir, entre relaciones situadas en el plano general del mercado de trabajo y las relaciones más propiamente ambientales que se producen en los mercados de tierras y de vivienda y en el sistema de transporte urbanos. En el campo cultural se distingue, en lo general, las pautas de consumo y de relaciones sociales, y en lo ambiental, los patrones de urbanización, de tecnologías y los diseños constructivos. En el campo político los obstáculos para el desarrollo progresivo se ubican en los sistemas de relaciones que se establecen entre el Estado e instituciones centralizadas y los sectores populares sin la mediación de los partidos políticos. Se revisarán los obstáculos en cada campo, primero a nivel general y luego los específicamente ambientales.

Obstáculos al desarrollo progresivo de nivel general.

(1) Problema y perspectivas de empleo popular.

El "costo social" de la implantación de la actual política económica se refleja en gran medida en los altos índices de desocupación 1/.

1/ Hasta años recientes, sumando a las cifras oficiales los adscritos al Plan de Empleo Mínimo del Gobierno (PEM), se llegaba a bordear

La masiva destrucción de empleos en ramas industriales de relativamente baja tecnificación (textiles, metal-mecánicas, etc.) y en la administración pública, de una primera fase, parece haber derivado en la expansión de empleos "informales" o más inestables, en una segunda fase. Dicha expansión aparece vinculada preferentemente al crecimiento del comercio interno, de las importaciones, más recientemente de la construcción y, asimismo, a la expansión acelerada del parque automotriz.

La expansión del empleo "informal" o inestable junto a las todavía altas tasas de cesantía entraban los procesos de desarrollo progresivo del hábitat popular en dos formas principales:

- Disminuye la capacidad de ahorro de la familia popular, haciéndola, además, más errática en el tiempo; los recursos monetarios para invertir en la vivienda son menores y más ocasionales.
- Agrava los problemas de accesibilidad.- La relación urbana vivienda-trabajo se torna más compleja ya que los lugares de empleo cambian más seguido. Las oportunidades de empleo son ahora más sensibles a la cercanía respecto a los centros metropolitanos de actividad 1/.

(ii.) Cambios en las pautas de consumo y de relaciones sociales.

El actual modelo económico se asienta, por una parte, en una mentali-

(de página anterior)

el 20% de la población económicamente activa (PEA) de Santiago. Con la recuperación económica respecto a la recesión de los años -1975 y 1976, la desocupación abierta ha disminuído, lo mismo que el número de trabajadores en el PEM. Aproximadamente, la cesantía afecta a un 10% de la PEA de Santiago.

1/ Ello contribuye a explicar que los ingresos promedio de los residentes en vivienda "deteriorada" en torno al centro fueran en 1977 aproximadamente un 40% más altas que los ingresos de los residentes en viviendas periféricas ("transitorias" y "mínimas"), siendo que en 1969 no había diferencias significativas entre esos tres tipos de residentes pobres de Santiago.

Ver al respecto P. Gross, Op. Cit. y DESAL, Op. Cit.

dad competitiva que, estimulada en el ámbito de las relaciones económicas, termina por abarcar las relaciones sociales y, por otra parte, en la exacerbación del consumismo.

Ello plantea, igual que en el caso anterior, dos obstáculos a los procesos de autoconstrucción espontánea; aunque de una forma tal vez más indirecta:

- El individualismo que se sigue de un espíritu de competencia generalizado, es contradictorio con la organización y la colaboración mutua requeridas para impulsar los procesos de desarrollo progresivo, especialmente en lo que se refiere al mejoramiento del vecindario.
- Los tipos de consumo exacerbados por la propaganda excluyen aquellos vinculados a la autoconstrucción popular.

Obstáculos de tipo ambiental al desarrollo progresivo

(1) Patrones de Urbanización, Tecnologías y Diseños Constructivos. Como en toda economía de mercado, la zonificación y las normas de uso del suelo han servido para "proteger" el valor de la tierra en las áreas de altos ingresos de Santiago, por medio de reglas sobre uso del suelo y de estándares mínimos de construcción y urbanización.

En cambio, en las áreas populares de Santiago dichas normas y especificaciones no tienen un efecto positivo de encauzar y racionalizar el crecimiento urbano. Por el contrario, por tratarse de leyes prescriptivas, y por su inadecuación respecto de las posibilidades económicas y las costumbres de estos grupos, las normas refuerzan las situaciones de ilegalidad en que permanecen importantes sectores populares o, cuando la tenencia de la propiedad es legal, generan un problema de ilegalidad urbana nuevo. Las condiciones ambientales inadecuadas en que viven muchas de estas familias son reforzadas por el status de ilegalidad que reciben. Normas técnicas aplicadas universalmente terminan por contribuir a la diferenciación social. Se convierten en un obstáculo para el desarrollo progresivo del hábitat popular. El asentamiento urbano "no regulado" es el producto de la diferencia entre la demanda popular de vivienda y el alojamiento exigido por la sociedad institucionalizada 1/.

1/ John Turner. Asentamientos Urbanos no regulados. Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación. Diciembre 1966.

(ii) Resistencia a las organizaciones de base.

En general, el sistema político no reconoce como interlocutores válidos a los grupos de base organizados. Por lo demás, el gobierno ha resistido sin excepciones las presiones de base que impliquen apartarse de las políticas habitacionales trazadas. Aunque éstas han mostrado alguna variación (inclusión de políticas de subsidios habitacionales), el esquema sigue orientando hacia el individuo antes que al grupo organizado, sea a través del mercado o en la asignación de subsidios habitacionales. 1/

No sólo queda limitada la posibilidad de que la organización de base apoye el desarrollo progresivo por la vía de la presión hacia "afuera" o el trabajo hacia "adentro" del asentamiento, sino que todas las alternativas oficiales planteadas implican un acceso individual a la vivienda (la organización de base no resulta útil) y un desarraigo de la familia respecto de su grupo de referencia (la organización de base se destruye).

(iii) Los mercados de suelos y de vivienda y el sistema de transporte.

El crecimiento de los precios del suelo en los últimos años en Santiago ha sido extraordinariamente intenso y generalizado en todas las áreas de la ciudad, incluida las áreas de la periferia popular. Por primera vez el precio de la tierra se convierte en un obstáculo en el acceso a la vivienda del sector popular. Los enunciados de la actual política urbana señalan que las alzas de los precios del suelo se originan en rigideces artificiales sobre la oferta (controles, prohibiciones, normas rígidas, etc.). La solución tomada fué flexibilizar la oferta. Se ha buscado liberalizar el uso, subdivisión y transacción de suelo. La última medida importante fué la eliminación de los "límites urbanos", con miras a expandir la oferta en una medida prácticamente ilimitada. Sin embargo, los resultados fueron totalmente opuestos a lo esperado por el Gobierno: el crecimiento de los precios continuó a ritmos aún mayores que en el pasado.

1/ La excepción parecen ser las erradicaciones, donde no tendría sentido apuntar al individuo. El objetivo de ellas, por lo demás, incluye el "despejar" ciertas áreas con mayor valor comercial. El mejoramiento de las condiciones habitacionales de los erradicados queda supeditado a la existencia de cierta capacidad económica mínima. Cuando esta no existe, la erradicación igual se lleva a cabo.

La explicación del alza de los precios de la tierra radica más bien en un crecimiento de la demanda por suelo, vinculada a la reactivación de la construcción y también, a las inversiones especulativas en grandes paños de tierras. De tal forma, no sólo suben los precios donde se concentra la construcción (barrios de ingresos altos y medios) 1/ sino que en toda la ciudad, incluyendo las áreas de posible expansión de los barrios populares consolidados.

En las áreas abiertas a los grupos populares, el crecimiento de los precios impide la posesión de un sitio que es la condición necesaria para la puesta en marcha del desarrollo progresivo, y aunque se lograra acceder a un terreno a estos precios, el costo final de la vivienda se elevaría, lo que también desincentivaría la autoconstrucción.

El mercado de la vivienda tampoco resulta accesible para los grupos pobres de Santiago. Las alternativas subsidiadas son limitadas y, pese a estar orientadas a apoyar la compra de vivienda dentro de cierto límite máximo de precios, se adjudican a aquellas familias que demuestran una mayor capacidad de ahorro. Por lo demás, como se ha señalado, tales soluciones, independiente de lo difícil que sea alcanzarlas, son excluyentes respecto de las modalidades progresivas. Se reconoce como única "solución" la vivienda entregada por el mercado.

Por último, el sistema de transporte metropolitano tiende a desfavorecer a los sectores populares, quedando irremediablemente menoscabada la situación habitacional en este aspecto. El desarrollo progresivo puede tener éxito en lo referente a los alojamientos y a los equipamientos locales, pero poco o nada puede resolver a nivel de los problemas de accesibilidad metropolitana.

Como se ha señalado antes, el deterioro de la accesibilidad de un asentamiento puede resentir las oportunidades de empleo sobre todo cuando

1/ El crecimiento de los precios del suelo en áreas donde opera el mercado "formal" de la vivienda bajo la iniciativa e integración del "promotor inmobiliario", se vincula al crecimiento de las sobre ganancias localizadas o rentas de la tierra. Ello explica el gran dinamismo constructivo que exhiben ciertos barrios donde los precios de los terrenos suben considerablemente.

estas adquieren el carácter de informal disminuyendo por esta vía los ingresos invertidos en el mejoramiento de la vivienda y del vecindario.

La desventaja de los pobres en materia de transporte en Santiago tiene un doble origen:

- (i) El crecimiento explosivo del uso del automóvil tiende a absorber una parte creciente de los recursos de inversión de transporte, beneficiando exclusivamente a los dueños de automóviles.
- (ii) Los sistemas de transporte colectivo presentan serias desventajas, como las de costos en el caso del metro (tarifas dobles o triples por necesidad de usar vehículos de acercamiento) u otras derivadas de la gran profusión de empresarios en la locomoción de superficie. 1/

Recursos locales para el desarrollo progresivo

La actual política habitacional hace recaer todo el peso del esfuerzo para el desarrollo del hábitat popular en los propios "pobladores" de los asentamientos precarios.

De la forma y grado en que los recursos existentes en estos asentamientos sean movilizados por las organizaciones de base dependerá en buena medida, por una parte, el progreso que se pueda lograr y, por otra, la intensidad y orientación de la participación del Estado en ese proceso. El diagnóstico de la situación actual de los asentamientos precarios de Santiago pareciera sugerir una situación estática: la reducción casi absoluta de los programas públicos con influencia directa e indirecta sobre el hábitat popular; y una cierta desmovilización de la base enfrentada con barreras para acceder tanto al mercado habitacional como al proceso político. Sin embargo, hay recursos potenciales en la base que no están totalmente inmovilizados. El caso de Santiago demuestra que, aún en las condiciones más críticas, el hábitat sigue siendo objeto de renovados esfuerzos locales para su desarrollo. El

1/ Prácticamente cada vehículo es una empresa que debe arrojar utilidades diariamente lo que obliga a recorridos largos y alambicados que atraviesan obligadamente al Centro y penetran profundamente en los barrios residenciales por vías secundarias.

Los tiempos de viaje y de espera en paraderos son largos, y las frecuencias muy irregulares.

problema radica en que, requiriendo el despliegue de estos recursos un considerable esfuerzo, la eficiencia de su uso pasa a ser un objetivo de primer orden. Ello depende no sólo de la forma en que esos recursos son movilizados internamente sino, además, del apoyo que el Estado ofrezca sin menoscabo de la autodeterminación local.

En Santiago, al igual que en otras ciudades de la Región, los recursos potenciales de las áreas de asentamiento precario para el desarrollo progresivo de su hábitat son el considerable esfuerzo de ahorro popular a invertir en las viviendas y equipamiento local, la gran capacidad de movilizar mano de obra local para el mismo fin y la habilidad para organizarse y adaptar permanentemente dichas organizaciones ante las coyunturas que determinen cambios en las relaciones con el Estado y el mercado. Aparte de estos recursos comunes al sector popular urbano de la Región, hay otros que son particulares del caso de Santiago. Quizás el más importante de estos recursos es la considerable inversión social en el desarrollo del hábitat popular, particularmente en el campo de la vivienda realizados en los gobiernos anteriores al actual. Gracias a ella, en los asentamientos populares de la periferia de Santiago existe un porcentaje elevado de familias propietarias, que han compartido la vivienda con los nuevos contingentes poblacionales de demanda insatisfecha.

(1) Capacidad de ahorro e inversión de apoyo al desarrollo progresivo.

La desocupación alcanza actualmente a un 10 por ciento de la población económicamente activa de Santiago, según cifras oficiales, promedio que no incluye el subempleo ni los adscritos al Plan de Empleo Mínimo.¹ Entre la población ocupada del estrato popular una buena parte tiene empleos esporádicos o "informales" y, por lo mismo, ingresos irregulares. La utilización intensiva del trabajo infantil y de la mujer en muchos sectores de la economía, preferentemente los "informales", contribuye a suplir los ingresos del jefe de familia.

Otro complemento suele corresponder a la colaboración de los "allegados" mediante aportes esporádicos de dinero, o bien, con el pago de tarifas de algunos servicios, como el agua potable o la luz eléctrica.

La capacidad de ahorro resultante de esa situación es insuficiente e

¹ En cuestas parciales indican que la desocupación es mucho mayor que en los asentamientos precarios de la periferia de la ciudad. Allí es probable que la cesantía sea del orden de 25 por ciento.

inadecuada por su irregularidad como para financiar la adquisición de viviendas terminadas de mercado, aún las más baratas que se ofrecen. Los ingresos generados por el grupo familiar deben destinarse a gastos básicos, quedando relegado el rubro vivienda a un lugar secundario. El esquema de prioridades dentro del estrato popular de Santiago parece ser el siguiente: alimentación, pago de deudas para equipamiento interno de la vivienda, movilización, y vivienda 1/.

Con respecto al período previo a 1973, el estrato popular de Santiago ha aumentado la proporción de su presupuesto destinado a alimentación y, al mismo tiempo, ha disminuído lo que destina a vivienda 2/.

Sin embargo, aún bajo condiciones tan desfavorables como estas, las familias populares siempre exhiben una voluntad y una capacidad de ahorro para destinarlo al mejoramiento de sus viviendas, por muy lento y esporádico que sea este proceso de inversión. 3/ Probablemente ello se vincula al hecho de que la vivienda no sólo cumple una función básica de sobrevivencia; constituye usualmente su base de relaciones e inserción social y económica, sobre todo en períodos donde la situación económica dentro de la ciudad se vuelve difícil y se fortalecen las tendencias de segregación social.

1/ Es la conclusión a que se llegó al estudiar dos muestras de familias por parte de organismos de la Iglesia Católica en las Zonas Sur y Poniente de Santiago en Octubre y Septiembre de 1979, respectivamente.

2/ Según las dos últimas Encuestas de Presupuesto Familiar del Gran Santiago, en 1968 el 43 por ciento más pobre de las familias destinaba el 50,5 por ciento del gasto al rubro de alimentación y, en 1978, el 40 por ciento más pobre destinaba un 57,7 por ciento del gasto al mismo rubro. Los porcentajes correspondientes a vivienda (arriendo, dividendo, gastos comunes, reparaciones, contribuciones y combustibles, electricidad y agua) disminuyeron de un 17,4 por ciento a un 14,1 por ciento del presupuesto de estas familias, como promedio.

3/ Cifras provenientes de un estudio del Hogar de Cristo realizado el año 1978 señalan que dentro de un grupo de familias que accedieron a "mediaguas" (viviendas prefabricadas de madera con techo de una sola inclinación) entre 1967 y 1969 y entre 1974 y 1975, sólo un 9 por ciento a la fecha del estudio no habían incorporado alguna mejora a su vivienda. Un 57 por ciento de las familias le había colocado piso; un 55 por ciento había forrado las paredes; un 49 por ciento había introducido mejoras en la techumbre y un 45 por ciento había construído ampliaciones. "Todos estos progresos se daban en un marco de absoluta escasez económica e inseguridad laboral; así, la cuarta parte de los jefes de familia estaban cesantes; sólo un 26 por ciento había tenido trabajo estable desde que instaló la mediagua; y 88 por ciento de las familias tenían ingresos mensuales bajo los 100 dólares". Puça, Josefina, Op. Cit.

(ii) La mano de obra familiar y de vecinos especializados

La capacidad de ahorro de las familias populares de apoyo al desarrollo progresivo de su hábitat, no es sólo monetaria. También se expresa como capacidad de trabajo directo de los miembros del grupo familiar. Ambas formas de ahorro tienen en común su carácter irregular y marginal frente a otros destinos dados a los recursos. Del total del ingreso familiar, lo destinado al mejoramiento del hábitat queda supereditado a otras necesidades más apremiantes (alimentación, básicamente). De la misma forma, el tiempo de trabajo destinado a la vivienda se concentra en horarios marginales y tiene un carácter esporádico, lo que queda determinado por el tiempo que los miembros del grupo deben destinar a procurar ingresos para el hogar. Cuanto más apremiante es la situación económica para los grupos populares, más escaso se vuelve este recurso de ahorro no monetario.

La inserción de esos recursos de mano de obra en redes de intercambio de servicios a nivel vecinal, corresponde a un uso más eficiente de ellos como respuesta a esa dificultad y a la forma de introducir mejoramientos en el entorno, más allá de las viviendas. De tal forma, la cooperación intrafamiliar para el mejoramiento de una vivienda se inserta en circuitos de cooperación interfamiliar para introducir mejoramientos en el equipamiento local. A esto se suma el recurso que significa la presencia de vecinos especializados en este tipo de trabajos (obreros de la construcción, albañiles, carpinteros, soldadores, etc.).

Las redes de intercambio de servicios que se han incentivado por las condiciones de apremio actuales, han demostrado ser favorables a la socialización de las innovaciones de tecnologías de construcción y formas de diseño realizadas a nivel local, como también a la difusión de los conocimientos en estas materias aportados por miembros del asentamiento. Además, estas redes de intercambio de servicios en algunos casos se han estructurado como economías "informales" en que los servicios son remunerados.

(iii) El stock de viviendas: flexibilidad frente a normas de diseño y uso de los espacios.

No pudiendo crecer "hacia afuera", los asentamientos precarios han cre-

cido "hacia adentro" con la consecuente densificación de los espacios. Es común resaltar los efectos negativos (materiales y psicológicos) de esta densificación forzada que deriva en hacinamiento (superposición en el tiempo y el espacio de funciones como las de cocinar, comer, estar y dormir) y en promiscuidad (pérdida de privacidad mínima). Sin embargo, la presión sobre los espacios, ya sean estos terrenos o construcciones, ha exigido postergar la idealización burguesa del hábitat por parte de los "pobladores". Surgen formas inéditas de uso del suelo a nivel de vecindario, lote y espacio construido las cuales, por necesidad y falta de capacidad de pago, ignoran por completo normas, diseños y especificaciones convencionales, fuertemente arraigadas en el pasado en la mentalidad de los "pobladores". Anteriormente, pese a que también existían soluciones espontáneas bajo presión de las necesidades, no se perdía de vista la meta de la vivienda convencional ajustada a la normatividad institucional.

Si bien en el caso de Santiago la flexibilidad y la adaptación en el uso de los espacios se han visto acentuadas por efecto ^(no esperado ni quizás deseado) de las políticas actuales, no por eso dejan de constituir un "recurso potencial" a ser tomado en cuenta en políticas del hábitat más allá de la actual coyuntura.

La flexibilidad en el uso de los espacios tradicionalmente se ha traducido en hechos como los siguientes: (i) uso económico de las viviendas (talleres, comercios) que significa un ingreso adicional para el grupo familiar, cuando no la base principal o única de sustento; (ii) capacidad de acoger parientes y amigos dentro de la vivienda ("allegados"); y (iii) subarrendamiento de espacios construidos o de parte de los terrenos para uso residencial. Aún cuando estos usos de la vivienda popular de Santiago datan de antes, después de 1973 han cobrado mayor importancia, poniendo de manifiesto la gran capacidad de adaptación y flexibilidad existente.

(iv) Gran número de familias propietarias

La política económica y habitacional del régimen actual afecta con más fuerza a los sectores populares que no encontraron solución a su problema habitacional en los regímenes anteriores, en el sentido de reducir casi a cero sus posibilidades de acceder a la propiedad de la vi-

vienda. Los más afectados han sido las familias de bajos ingresos en situación de tenencia ilegal y las familias formadas desde el año 1973 en adelante. Sin embargo, hubo un hecho histórico que sirvió de "colchón" del impacto: el gran número de familias que accedieron a la propiedad de un terreno ó de una vivienda durante las administraciones anteriores 1/.

El tamaño relativamente grande del sector propietario en la periferia de baja densidad se convirtió en un verdadero "recurso social" de las clases populares afectadas por las políticas actuales. Fue este recurso el que hizo posible la expansión extraordinaria de la institución de los "allegados" (doubling up) durante el actual régimen. No existen datos globales sobre el porcentaje de familias "allegadas" respecto del total de familias que están por debajo del standard habitacional mínimo. Sin embargo, existen datos parciales que muestran que el año 1980 el número de familias "allegadas" representa aproximadamente el 30 por ciento del total de familias en situación habitacional precaria. El año 1970 este porcentaje se estimaba en sólo un 10 por ciento.

La situación de "allegados" es una forma de sobrevivencia que se ha visto facilitada por un hecho común a los sectores populares de todas las grandes ciudades de la región: la solidaridad ante situaciones de emergencia. Gracias a la solidaridad, el elevado número de propietarios de terrenos se convirtió en un recurso social interno de particular importancia para el sector popular de Santiago.

(v) Organización y participación de la población.

Bajo la actual política, las Juntas de Vecinos son las únicas organizaciones de base oficialmente aceptadas. Estas conservan su personalidad jurídica, pero en la práctica han perdido su representatividad relativa. Desde el año 1973 sus dirigentes son designados por las autoridades de gobierno.

1/ En 1978, las familias propietarias y pagando dividendos eran un 85 por ciento de las que vivían en viviendas "transitorias" (Operación Sitio, "campamentos") y un 95 por ciento de las que vivían en viviendas "mínimas" (planificadas por el Estado), Gross y otros, Op.Cit.

Para enfrentar la falta de representatividad de las Juntas de Vecinos los "pobladores" han buscado nuevas formas autónomas de organización. Su acción en este sentido ha encontrado el apoyo de la Iglesia Católica la cual desde el inicio de este régimen pasó a auspiciar otras organizaciones solidarias como las "bolsas de cesantes", "comedores infantiles" y "talleres".

El apoyo entregado por la Iglesia a los grupos populares ha sido decisivo en la reconstrucción de organizaciones de base con cierta capacidad de autodeterminación. Los "comités de vivienda" son unas de estas organizaciones surgidas por iniciativa de "pobladores" amenazados de desalojo por atrasos en el pago de dividendos y de cuentas de servicios de agua y luz.

El objetivo de estos comités ha sido enfrentar unidos las necesidades más urgentemente sentidas por los "pobladores" y su continuidad ha dependido fundamentalmente de los logros obtenidos ante situaciones inmediatas y concretas. Ejemplo de estos logros han sido los convenios colectivos entre los "comités de vivienda" y oficinas de servicios públicos para renegociar deudas originadas en cuentas de luz y agua impagas. Se ha acordado el pago de cuotas que guardan relación con el ingreso familiar y que excluyen los intereses que antes se cobraban por los atrasos.

Los "comités de vivienda" han tenido que enfrentarse con la resistencia oficial y su desarrollo ha sido afectado por el temor a la represión. La represión ha sido causa de retiro de los "pobladores" de las organizaciones de base y no incentivo de participación, como en los regímenes pasados. En un clima generalizado de represión o, en el mejor de los casos, de desinterés oficial hacia las organizaciones de base autónomas, la participación a nivel de la base tiende a declinar y a limitarse a los casos extremos que amenazan la misma subsistencia de los "pobladores". En algunos asentamientos de la periferia, los únicos grupos activos son los "allegados", constituidos en los "comités sin casa".

Otro factor que conspira contra las organizaciones locales es la dificultad que tienen los "pobladores" y algunas organizaciones partidarias en readecuarse mentalmente a una nueva situación en que el Estado deja drásticamente de intervenir en la oferta de vivienda de interés social.

El desarrollo progresivo es la única vía abierta para la solución de los problemas del hábitat popular. Y las organizaciones de base que, a pesar de las dificultades, han logrado subsistir en Santiago constituyen un recurso potencial clave. Este recurso para ser movilizado plenamente, requiere de cambios de actitud no sólo a nivel del Estado sino que también a nivel de la misma base.

El marco demográfico y social de las recomendaciones.

Se puede esperar que en el futuro la ciudad de Santiago continúe expandiéndose demográficamente, aunque lo haga a ritmos algo menores que en el pasado. Si bien en Chile ya se observa un descenso de las tasas de natalidad - fenómeno característico de la fase descendente del "ciclo demográfico" - todavía se espera que sigan disminuyendo las tasas de mortalidad como ha venido ocurriendo en los últimos años, especialmente en lo referente a la mortalidad infantil. El crecimiento vegetativo de la población no será mucho más lento que en años y décadas anteriores. En cambio, si se puede esperar una disminución de las migraciones hacia Santiago, lo que habría ocurrido desde hace algunos años como efecto de los problemas de empleo, que han sido críticos dentro del actual modelo. Sin embargo, el aporte de las migraciones al crecimiento de la población de Santiago ya era bajo en 1970 habiendo disminuido respecto del año 1960.

Dentro de este crecimiento demográfico esperado para Santiago, la participación de los estratos populares, al igual que en el resto de las ciudades de América Latina, será probablemente creciente. La tasa de expansión de los asentamientos precarios será probablemente mayor que la del conjunto de la población de la ciudad. Ello sería el efecto de los déficits de viviendas y empleos para grupos amplios de la población dentro del actual modelo económico.

Santiago no presenta obstáculos topográficos de expansión. Aún si ellos existieran es improbable que pudieran limitar el crecimiento demográfico, como lo demuestran los casos de San Salvador y Caracas, entre otros. Tampoco la disponibilidad de agua y, en general, los costos de urbanización son problemas graves en Santiago.

Las tendencias espaciales del actual estilo de desarrollo tampoco podrían significar que el tamaño poblacional de Santiago se congele o disminuya. Se favorece las actividades productivas de exportación vinculadas a los recursos naturales cuya explotación implique "ventajas comparativas" del país en los mercados internacionales. En los últimos años el único sector productivo que ha mostrado un crecimiento significativo en el país -aparte del sector de la construcción en algunas ciudades- ha sido justamente aquel de base agraria (forestal y frutícola) ligado a las exportaciones. El acceso a esos mercados requiere altas productividades; por tanto, no se trata de actividades particularmente empleadoras de mano de obra, salvo en épocas de cosecha y talaje. Además, estos recursos naturales de reciente explotación masiva están en gran medida concentrados en la Región Central de Chile. No cabría por tanto esperar una redistribución significativa de población en favor de áreas urbanas de otras regiones del país.

Por el contrario, ello reforzaría los procesos de urbanización de la Región Central donde Santiago aparece como la localidad principal que junto con Valparaíso-Viña del Mar, San Felipe-Los Andes y Rancagua tienden a conformar una "gran ciudad" con cierta distribución espacial de funciones productivas, portuarias, administrativas y financieras. 1/

En términos sociales se puede esperar una lenta evolución de los problemas relativos al desempleo. A diferencia del modelo de industrialización, la expansión del mercado interno y del volumen del empleo se entienden en la actualidad como un resultado más que como un punto de partida del modelo. Una eficiente inserción en los mercados internacionales significaría mejoramientos sucesivos de los niveles de vida de la población. Los últimos dentro de este proceso de "rebalse" son los grupos populares. La inestabilidad del empleo y el nivel de remuneraciones determinan que las familias de este estrato deban destinar parte importante de sus ingresos a la alimentación. 2/

1/ G. Geisse y J.L. Coraggio, "Áreas Metropolitanas y desarrollo nacional", en Revista EURE Vol. I, Nº 1, Santiago, octubre 1970.

2/ Ver Cuadro Nº 2.

Otro factor que seguramente incidirá en la composición del gasto familiar es la crisis energética y la alta proporción de viajes entre la periferia popular y el Centro y otros lugares alejados dentro de Santiago. La proporción del ingreso popular destinada al rubro transporte es alta y creciente. En el Cuadro Nº 2 se compara la estructura del presupuesto familiar del 40 por ciento más pobre de la población de Santiago entre 1968 y 1978. Allí se aprecia la mayor proporción que representan los gastos en alimentación y transporte dentro del presupuesto de dichas familias.

Los ingresos disponibles para gasto en vivienda son menores que en el pasado, considerando además que dentro de ellos se incluye el gasto en combustibles (cocina y calefacción), que probablemente aumentará 1/.

Un menor gasto en vivienda implica una restricción adicional para la aplicación de políticas orientadas a movilizar recursos y potencialidades locales dentro de un desarrollo gradual y autosostenido del hábitat popular.

Las familias que viven en condiciones deficitarias seguirán siendo desplazadas hacia la periferia, como resultado de un mercado de suelos especulativo y preferentemente vinculado al desarrollo inmobiliario de ingresos altos y medios. De allí que los residentes pobres de Santiago deberán seguir afrontando serias dificultades para llegar a sus ocupaciones y acceder a los centros de servicios. De igual modo, se puede prever que la dotación de los servicios indispensables de urbanización seguirán presentando problemas en dichas áreas por los altos costos de las inversiones, la insolvencia de los residentes y la restricción de las inversiones públicas como principio permanente del actual esquema económico. 2/

El repunte registrado por la construcción en los últimos dos años ha

1/ Justamente entre 1968 y 1978 los gastos del rubro vivienda que aumentaron porcentualmente dentro del presupuesto del 40 por ciento más pobre de las familias de Santiago, fueron los de combustible, pago de dividendos y de contribuciones, disminuyendo los restantes (arriendo, reparaciones y gastos comunes).

2/ Ver Cuadros Nº 5 y 6.

significado principalmente viviendas para sectores de ingresos altos y medios y nuevos equipamientos comerciales dentro de la ciudad. A su vez, las políticas tradicionales de vivienda se revelaron incapaces de satisfacer las necesidades de crecimiento y reposición del parque de viviendas. Si ello no significó un mayor déficit habitacional que el existente a principios de los años setenta, ello se debió a la implementación de "soluciones" parciales realizadas por el sector público (operación sitio, por ejemplo). Tales "soluciones" no aparecen contenidas en las estadísticas oficiales de edificación, lo mismo que las viviendas "irregulares" surgidas de invasiones de terrenos ^{1/}. Esta incapacidad histórica de satisfacer plenamente las necesidades habitacionales derivadas del crecimiento demográfico y de la necesidad de reemplazar las viviendas que han completado su ciclo útil, lleva a plantear que en los próximos años la situación para los grupos pobres tenderá a agravarse, lo que se ha perfilado con suficiente claridad en estos años como resultado de la actual política habitacional y las tendencias del sector inmobiliario urbano.

Las recomendaciones de política que se hacen en la siguiente sección tienen una perspectiva pragmática: suponen la presencia del actual marco institucional, en términos económicos y políticos. Sin embargo, constituirán alternativas a las políticas específicas actuales sobre tierras, normas de uso del suelo y construcción, subsidios y financiamiento habitacional y organizaciones de base. Se intentará identificar la alternativa de política más viable dentro de cada uno de estos tópicos. Se verá que el grado de viabilidad es más claro para algunas de las recomendaciones, lo que en todo caso podría variar en el tiempo dependiendo de la dinámica económica y política del actual esquema institucional. Otras, como las referidas a las organizaciones de base y a la tierra urbana, no parecen ser tan factibles en la actualidad, por afectar puntos claves del modelo político y económico. Sin embargo, corresponden a recomendaciones congruentes con una economía de mercado y que no son impensables dentro de un régimen como el actual.

^{1/} A partir de 1976, las estadísticas de construcción incluyen tanto regularizaciones como obras nuevas.

Recomendaciones de política sobre el hábitat popular.

Las recomendaciones de política estarán orientadas a la movilización de los recursos necesarios para un desarrollo progresivo planificado del hábitat popular. Ellas suponen la acción concertada de instituciones del gobierno central y de organizaciones representativas de los asentamientos precarios. Sin embargo, se reconoce el hecho de que la solución de los problemas del hábitat popular en Santiago depende en gran medida de la acción de los propios asentados y del grado de autonomía que sus organizaciones puedan lograr.

Es al nivel local donde surge con toda evidencia que los problemas del hábitat van más allá de la vivienda cubriendo equipamiento, accesibilidad, empleo y participación local. Sólo en la medida en que las organizaciones locales logren una mayor autonomía en sus decisiones, se podrá romper las tendencias sectorialistas e inmediatistas de las políticas del gobierno central que afectan al medio ambiente y se podrá superar los obstáculos del mercado y del proceso político global que atentan contra la movilización de los recursos para el desarrollo progresivo al alcance de los pobladores.

Las recomendaciones van dirigidas simultáneamente a remover obstáculos y a movilizar recursos. Por lo general, lo primero implica lo segundo: difícilmente se podrá remover obstáculos sin presiones desde la base; y la remoción de obstáculos, de producirse, no redundará en beneficio local si a ese nivel no hay claridad de objetivos y eficiencia en el despliegue de los recursos para el desarrollo progresivo del hábitat.

Las recomendaciones de política estarán enmarcadas por un conjunto de criterios generales que se han desprendido de los antecedentes analizados en los capítulos anteriores. Estos criterios son los siguientes:

(a) Criterio de territorialidad. Las recomendaciones pondrán énfasis en unidades ecológico-espaciales más que en sectores o grupos sociales específicos. Con ello se reconoce la heterogeneidad social interna de los asentamientos precarios como un hecho objetivo posible de convertirse en factor dinamizador de la cohesión interna y de la integración cultural, económica y política de los asentamientos al resto de la ciudad.

(b) Criterio de integralidad. Las recomendaciones que se hagan por especiales o puntuales que sean deberán prever sus efectos directos e indirectos sobre el conjunto de variables ambientales. Además, cada recomendación debe especificar las acciones que corresponda emprender en los niveles estatales y locales de decisión. La aplicación de este criterio de integralidad busca evitar las contradicciones, neutralizaciones y duplicaciones entre medidas sectorializadas y entre aquellas que corresponden a diferentes niveles de decisión.

(c) Criterio de autodeterminación. Las recomendaciones deberán implicar una relación entre Estado y organizaciones de base que propenda a una creciente autonomía de estas últimas en la planificación del desarrollo progresivo del hábitat. Esto es consecuente con el supuesto basado en antecedentes objetivos de que en ciudades como Santiago la solución de los problemas del hábitat popular depende principalmente de los recursos locales y de la posibilidad de organizarse colectivamente para estos fines y para remover los obstáculos que se oponen a ello. Históricamente, el peso de la acción y de los recursos estaba puesto en el nivel estatal y ello explica la imposición desde arriba de soluciones sobre el hábitat popular. En la actual coyuntura, la reducción de la inversión social ha dejado en vigencia sólo medidas externas (reglamentaciones y proscripción de organizaciones "poblacionales" representativas, por ejemplo) que obstruyen la movilización de recursos hacia soluciones locales alternativas.

(d) Criterio de seguimiento. Las recomendaciones de acción deberán estar dirigidas a apoyar las diferentes etapas y tareas del desarrollo

progresivo y no a regular y controlar el producto terminado. Este criterio depende en su aplicación de acciones basadas en el criterio de autodeterminación. Autodeterminación acompañada de seguimiento no significa abandonar a los pobladores a su propia suerte (como ocurre hoy) ni que éstos hagan uso de la primera solamente para exigir "productos terminados" (como sucedió en el pasado).

(e) Criterio de flexibilidad. Las recomendaciones de apoyo estatal a las organizaciones de base deben tomar en cuenta desde su formulación las diferencias existentes entre asentamientos precarios. Los problemas ambientales a resolver pueden diferir de un asentamiento popular a otro y lo mismo ocurre con los recursos a movilizar y los obstáculos a superar. Además, las recomendaciones deberán ser flexibles en el sentido de someterse a la autodeterminación ejercida por la base organizada en cada asentamiento.

(f) Criterio de subsidiariedad relativa. Las recomendaciones de apoyo estatal deben incluir acciones tendientes a dar soluciones en problemas que desbordan el campo de acción posible de los asentados y sus organizaciones, pero tomando en cuenta que lo que está fuera del alcance de los asentamientos populares es significativamente mayor que en otras áreas de la ciudad. Es el caso de las infraestructuras y servicios urbanos que integran el asentamiento al resto de la ciudad y el caso de obstáculos externos como la especulación con tierras que impiden o encarecen el desarrollo progresivo.

(g) Criterio de capitalización territorial. Las recomendaciones deberán proteger la permanencia territorial de los asentamientos, basadas en la evidencia de que con el transcurso del tiempo aumenta la capitalización física realizada por los propios asentados y se consolidan las relaciones de integración interna y hacia el resto de la ciudad. Ello implica evitar medidas de erradicación. Y cuando éstas sean inevitables, deberá contemplarse compensaciones económicas incluyendo el costo de reposición de las inversiones realizadas (o valor de uso de ellas) y los costos privados por cambios de localización (transporte, básicamente).

A continuación se proponen distintas líneas de políticas ambientales destinadas a planificar los procesos de desarrollo progresivo en las

Áreas de asentamiento precario de Santiago. Se trata de medidas tendientes a remover los obstáculos y movilizar los recursos anteriormente malizados, dentro de los criterios recién enunciados.

(1) Políticas de tierra. La condición básica para mejorar las condiciones ambientales de las áreas de asentamiento precario actuales de Santiago consiste en liberarlas del peso de los "allegados". Ello implica la creación de nuevos asentamientos populares para estos grupos. El obstáculo a remover es doble: por una parte, la baja capacidad de demanda de las familias populares para acceder al mercado de suelos y, por otra, la especulación urbana generalizada que hace subir los precios en toda la ciudad, incluidas las áreas periféricas de expansión popular. El recurso de apoyo al desarrollo progresivo en las nuevas áreas, que automáticamente se generaría con el acceso de estas familias al mercado de suelo, es la seguridad de permanencia que dá la propiedad legal de un lote.

En suma, los objetivos de esta política de tierras son: (i) remover un obstáculo que entraba el desarrollo progresivo en las áreas de asentamiento precario existentes: los "allegados"; y (ii) generar el recurso básico que permitirá iniciar nuevos procesos de desarrollo progresivo para las familias "sin casa": la propiedad de un lote.

Entre las acciones concretas para el logro de esos objetivos, se puede señalar dos principales. En primer lugar se proponen medidas de apoyo a la demanda popular en el mercado de suelos de la ciudad dirigidas a las organizaciones de base más que a los individuos. En concreto, se propone que el actual "subsido habitacional" (restringido para la compra de viviendas terminadas en el mercado) se pueda destinar a la compra de lotes y que dicho subsidio (otorgado exclusivamente a los individuos) sea canalizado hacia las organizaciones de base o, incluso, hacia formas superiores de concertación de esas organizaciones (confederaciones comunales, por ejemplo). La acción mediatizadora entre el otorgante del subsidio (el Estado) y el beneficiario (la familia popular) se justifica porque una acción de mayor escala mejora las posibilidades de negociación y de información en el mercado y es funcional a la consolidación y planificación de los lazos interfamiliares constitutivos de los asentamientos.

En segundo lugar, se proponen medidas que tiendan a neutralizar los efectos de la especulación sobre los precios de la tierra en áreas de la periferia popular. Concretamente, se señala la conveniencia de hacer extensivos los impuestos de ganancia de capital vigentes para otras actividades económicas a las operaciones de tierras realizadas en estas áreas de la ciudad. Los impuestos deberían ser progresivos en el tiempo con el fin de evitar la retención especulativa cuyos efectos recaen sobre los grupos populares.

(2) Políticas sobre institucionalidad normativa. Las normas homogéneas y universales sobre uso de lotes, diseños y tecnologías de construcción están vinculadas a la intervención directa y activa del Estado en la provisión de infraestructura habitacional, lo cual implica una planificación centralizada. A esto se suma el hecho que los mismos "pobladores" están imbuídos de dichas normas y especificaciones, las cuales asocian a la imagen burguesa de la vivienda convencional. El objetivo de esta línea de políticas es generar una nueva institucionalidad normativa que descansa en el potencial de recursos y capacidades locales para el desarrollo progresivo, facilitando las condiciones de autodeterminación necesarias para ir readecuando las aspiraciones e imágenes locales sobre el hábitat popular a dichos recursos y capacidades.

Las acciones concretas que se proponen son de dos tipos. Con el fin de remover los obstáculos señalados se propone elevar el nivel de generalidad de normas, códigos y especificaciones eliminando su carácter prescriptivo. Se trata de dar espacio institucional a las iniciativas de diseños, tecnologías y usos de los terrenos surgidas en la base popular. La nueva normatividad para las áreas populares buscaría recoger las acciones innovativas con el fin de racionalizarlas técnicamente. Ello constituye la base para un segundo tipo de acciones. Estas serían de orden positivo en el sentido de promover y difundir estas innovaciones contribuyendo a su aplicación generalizada. Las tecnologías y diseños a difundir que han surgido de la base deben ser funcionales a un desarrollo de la vivienda por etapas (ampliaciones y transformaciones sucesivas), al uso de materiales y recursos de mano de obra locales, al uso de materiales no convencionales más baratos y al uso intensivo de los terrenos ^{pero} evitando los problemas de hacinamiento y sanidad ambiental.

(3) Políticas de ahorro popular. Los procesos de desarrollo progresivo descansan básicamente en los esfuerzos de los "pobladores", los que incluyen inevitablemente el ahorro monetario. Este ahorro popular se destina a la inversión directamente en el propio hábitat y constituye al mismo tiempo la base para acceder a financiamientos externos (ahorro previo y pago de dividendos por esos créditos). El objetivo de esta línea de políticas es mejorar las condiciones objetivas y subjetivas que facilitan el ahorro popular. Entre las primeras se cuentan la situación de empleo de las familias y entre las segundas, la difusión de la ideología consumista en las áreas populares de Santiago. La remoción de estos obstáculos externos debe acompañarse de medidas que tiendan a aprovechar un importante recurso existente, cual es la voluntad de invertir en el mejoramiento del propio hábitat por mala que sea la situación económica. Este constituye el segundo objetivo de las políticas de ahorro popular.

* Entre las medidas concretas que se proponen figuran las siguientes: (i) programas de capacitación laboral vinculados a los procesos de desarrollo progresivo, con el fin de mejorar las posibilidades de acceso al mercado de trabajo urbano, específicamente en el sector de la construcción; (ii) formación de cooperativas de ahorro por asentamiento que operen con entidades del sector financiero protegiendo los ahorros de la inflación y consiguiendo intereses, o que implementen programas de ahorro en materiales de construcción; (iii) líneas especiales de créditos externos de apoyo al desarrollo progresivo con intereses bajos, plazos largos y calendarios flexibles; y (iv) subsidios concedidos para la compra de terrenos seguidos de créditos "por etapas" o "en cadena" adecuados a la construcción de las viviendas y el equipamiento vecinal por etapas.

Tales créditos serían concedidos a organizaciones o cooperativas de base más que a personas y estarían basados en hipotecas sucesivas de lo que se vaya construyendo, en forma similar a como operan los bancos comerciales con las empresas constructoras actualmente en Santiago.

Estas medidas concretas deben ser implementadas por organismos del sector público y, en algunos casos, como las dos primeras medidas recién propuestas, por las propias organizaciones de "pobladores".

(4) Políticas sobre transporte y accesibilidad. Las deficientes condiciones de acceso desde las áreas populares de la periferia a los centros de empleo y servicios de nivel metropolitano, constituye un efecto ambiental destacado de la aplicación de los Planes Nacionales de la Vivienda entre los años 1952 y 1973.

En la actualidad, dichos problemas se han agravado por la masificación del uso de automóviles en los estratos alto y medio de la población. El uso concentrado en el espacio y el tiempo de los automóviles entre el área Oriente (en general, entre la periferia) y el Centro de la ciudad ha agravado aún más los problemas de congestión y contaminación atmosférica del Centro, afectando a la gran masa de población que se sirve de los recorridos de la locomoción colectiva los que mayoritariamente atraviesan el Centro.

Un primer tipo de políticas estaría orientado directamente al mejoramiento del sistema metropolitano de transporte; otro tipo de políticas intentaría cambios en la estructura urbana a partir de cambios en el origen y destino de los viajes de las familias del es - trato popular. Es decir, se intentaría modificar las demandas po - pulares sobre el sistema de transporte.

Las políticas de mejoramiento directo del sistema metropolitano de transporte incluyen básicamente inversiones de infraestructura y acciones sobre los medios de transporte (stock, organización, uso). Son políticas orientadas a modificar la oferta de transporte en la ciudad. Los principales obstáculos y limitaciones que deben ser atendidos al formular este primer tipo de políticas de transporte y accesibilidad pueden resumirse en los siguientes: (i) la políti - ca automotriz que significará un crecimiento sostenido y rápido del parque de automóviles con el consiguiente copamiento de las vías e infraestructuras disponibles; (ii) la crisis energética y el hecho de que el país deba importar la mayor parte del petróleo que consume; (iii) la restricción del gasto público como princi - pio permanente de la política económica, lo que lleva a una limita - ción de las posibles inversiones en obras de vialidad, principal - mente; (iv) el marco institucional vigente que limita las posibi -

lidades de intervención estatal en un sector como el de transporte urbano donde se agravan problemas que están lejos de tener una solución de mercado; (v) una institucionalidad atomizada de toma de decisiones en el sector transporte urbano, lo que podría agravarse en el marco de la actual política de descentralización en favor de las instancias locales (municipales) de decisión; y (vi) una estructura empresarial atomizada de la locomoción colectiva donde prácticamente cada vehículo es una empresa que debe arrojar utilidades diarias, lo que fuerza a recorridos largos y alambicados que penetran en los barrios de la periferia y que invariablemente cruzan el Centro con el consiguiente deterioro de los tiempos de viaje, las frecuencias, los tiempos de espera en los paraderos y la vida útil de los vehículos.

Frente a esta serie de obstáculos no parece posible proponer políticas que los salven completamente. La alternativa que se propone está basada en completar y utilizar plenamente el Metro y su red vial complementaria. No es una alternativa nueva ya que hay dos de las cinco líneas del Metro originalmente contempladas que están hoy en funcionamiento. Sin embargo, las inversiones en este proyecto están interrumpidas. Esta proposición implica respetar todas las restricciones, menos la (iii) sobre restricción del gasto público. Esta alternativa está organizada en cinco recomendaciones específicas: (A) Completar la construcción del Metro y, en primer lugar, las líneas que atienden la periferia popular (con sólo una modificación importante al trazado del proyecto original, lo que se detalla en la siguiente recomendación).

Hay varias ventajas que ello traería: utilización de energía eléctrica y de los recursos abundantes, principalmente de origen hidroeléctrico con que cuenta el país (obstáculo ii); obviar los problemas de atochamiento provocado por el creciente número de automóviles en la superficie (obstáculo i); redefinir espacialmente la demanda de transporte público en un esquema periferia-periferia de acercamiento a las líneas del Metro, alternativo al actual esquema radial de recorridos de locomoción colectiva que cruzan el Centro (obstáculo iv); provocar e incentivar tales transformaciones sin ne

cesidad de una intervención estatal directa sobre la locomoción colectiva privada (obstáculo iv); favorecer el surgimiento de una entidad centralizada, sea privada o pública, desde la cual pueda planificarse integralmente la locomoción colectiva de la ciudad: el Metro (obstáculo v).

(B) Definir el Centro de Santiago como área preferentemente de uso peatonal, lo que implica: prohibir el acceso a dicha zona tanto de los automóviles particulares como de la locomoción colectiva de superficie. Esto último parece más factible dado que la recomendación (A) implica redefinir los puntos de demanda en favor de un esquema periferia-periferia, como recién se explicó 1/. Sin embargo, la prohibición a los automóviles parece más difícil y contradictoria con el actual marco institucional (obstáculo iv). Podría suplirse por ciertas restricciones parciales (por ejemplo, políticas de peajes para ingresar al Centro). En forma complementaria, se propone otra medida para la cual Santiago cuenta con facilidades: que el trazado del Metro rodee el Centro de Santiago, de manera de que hayan estaciones de Metro a una distancia prudente desde cualquier punto del área central 2/.

(C) Completar las vías concéntricas de superficie de acercamiento a la red del Metro, contemplada en el proyecto original como "red vial complementaria".

(D) Instaurar un sistema de tarifas combinadas locomoción de superficie-Metro subsidiadas para los viajes provenientes o con destino en la periferia de menores ingresos. A todas las ventajas del sis-

1/ Hace algunos años el actual Gobierno intentó aplicar la prohibición de entrada al Centro de los vehículos de locomoción colectiva, lo que finalmente no fue posible porque al no ir acompañada de otras medidas esa decisión afectaba las condiciones básicas de rentabilidad de los empresarios de locomoción colectiva.

2/ Se ha discutido últimamente, en concreto, la posibilidad de que la línea 2 del Metro (norte - sur) actualmente en funcionamiento no se extienda hacia el norte del río Mapocho como lo contemplaba el proyecto original sino que se desvíe hacia el Oriente hasta empalmar con la línea 1, también en funcionamiento, quedando así totalmente rodeado el Centro. Todo esto se podría hacer sin necesidad de demoliciones ni expropiaciones ni grandes inversiones como las que este proyecto implicaría en otras ciudades.

tema de transporte basado en el Metro (rapidez, regularidad, seguridad, sanidad ambiental, etc.) se opone el mayor costo que implicaría la doble o triple tarifa. El subsidio en tal sentido podría costearse indirectamente con los ahorros que tal sistema implicaría en términos de la superación total o parcial de problemas de congestión y contaminación atmosférica.

(E) Favorecer la locomoción colectiva eléctrica en la superficie, lo que implicaría atenuar la contaminación atmosférica, propender a la utilización de fuentes energéticas alternativas e, incluso, mejores perspectivas futuras de rentabilidad privada, atendiendo los costos crecientes de la gasolina.

El segundo tipo de políticas mencionadas son las modificaciones de la estructura urbana a través de la accesibilidad y el transporte. Corresponde a la modificación de los patrones de viajes dentro de la ciudad. Se ha señalado anteriormente como ha variado el patrón de viajes de los grupos populares de Santiago entre 1965 y 1977 en favor de una descentralización (menos viajes al Centro) y especialmente en favor de una segregación (menos viajes a áreas distintas a las de residencia del estrato popular). Aunque la gravitación sobre el Centro y otras áreas alejadas de sus lugares de residencia sigue siendo problema para una gran mayoría, queda de manifiesto que los lugares de destino de los viajes no son inalterables. De la misma forma, en la medida que el crecimiento "hacia adentro" de los actuales asentamientos populares tiene un límite, también puede pensarse en planificar el lugar de origen de los viajes de los estratos populares en nuevos asentamientos.

Entre las medidas concretas que se pueden proponer, figuran las siguientes: (i) inversiones en equipamientos colectivos de nivel distrital o metropolitano que tiendan a acercar los lugares de destino a las áreas de residencia popular y, además, que tiendan a concentrar espacialmente los lugares de destino de los viajes de esos grupos; y (ii) programas de densificación de las áreas actuales de asentamiento popular de Santiago (evitando erradicaciones hacia la periferia más alejada). Ello parte por reconocer como un recurso existen-

te en las áreas de asentamiento precario la capacidad de densificación que ofrecen las mismas, lo que significa que el crecimiento de la población popular de Santiago puede no implicar necesariamente mayores distancias y tiempos de viaje al Centro. Ello ha quedado demostrado en el proceso de crecimiento "hacia adentro" de estas áreas después de 1973. La coordinación de medidas que tiendan a la densificación de las áreas de asentamiento existentes con las otras mencionadas en este trabajo parece indispensable para evitar los problemas de deterioro ambiental resultantes de una densificación espontánea.

Las políticas sobre la estructura urbana pueden, en alguna medida, a diferencia de las políticas que actúan directamente sobre el sistema de transporte, basarse en la movilización de recursos locales y vincularse a los procesos de desarrollo progresivo y autosostenido del hábitat popular. Esto es particularmente claro en lo referente a la segunda proposición sobre programas de densificación. Se trata de políticas de equipamiento sobre las que se habla enseguida.

(5) Políticas de equipamiento. Las áreas populares de Santiago presentan deficientes condiciones tanto en la calidad como en la cantidad del equipamiento de servicios públicos y privados. El comercio se da principalmente en pequeña escala adosado a las viviendas, presentando niveles de precios superiores a los que se encuentran en áreas centrales, y calidades inferiores. Los servicios públicos son prácticamente inexistentes al interior de las áreas de asentamiento popular.

En cuanto a los servicios públicos y privados de nivel distrital se puede señalar dos problemas principales: por una parte, el escaso desarrollo de este nivel de centros de equipamiento dentro de la ciudad de Santiago, especialmente hacia la periferia de menores ingresos; y por otra parte, las malas condiciones de accesibilidad desde las áreas de residencia popular a esos servicios de nivel distrital, tanto en lo referente a tiempos y costos de viaje como a la dispersión espacial de dichos servicios.

Es posible identificar dos niveles en la formulación de políticas de

equipamiento que tiendan a un desarrollo más integral del hábitat popular en Santiago:

(i) En un nivel local, el desarrollo y mejoramiento de ciertos equipamientos tanto privados como públicos, podría integrarse a los procesos de desarrollo progresivo. Se trataría de comercios que distribuyen productos de consumo diario, y de servicios públicos de menor jerarquía.

(ii) En un nivel distrital, la localización concentrada de los servicios públicos de rango intermedio (municipios, gobernaciones, correos, registros civiles, liceos, centros de salud, etc.) podría inducir el desarrollo en esos lugares del comercio y servicios privados. Esta forma de planificación espacial de los equipamientos permitiría reducir los problemas de accesibilidad desde las áreas de asentamiento popular, en los dos sentidos recién mencionados.

Un recurso básico con que se cuenta para ésto, es la actual política de "municipalización" o descentralización administrativa de los servicios públicos en favor de los municipios. En Santiago hay actualmente 17 municipios y está por implementarse una disposición que redefine los límites municipales dando lugar al doble de municipios que los actualmente existentes. Ello puede ser favorable a una política de reforzamiento de los equipamientos tanto a nivel local como distrital, por el mayor conocimiento que cada municipio tendrá sobre las necesidades de su área. El obstáculo importante que esta Ley de Municipalidades presenta en este sentido son las significativas desigualdades que existen entre los diferentes municipios desde el punto de vista económico y social, situación que podría traducirse en calidades diferenciadas en la dotación de los equipamientos.

(6) Política de organización y mano de obra. La movilización de los recursos locales de mano de obra adquiere efectividad y efi-ciencia en la medida que se avance en el desarrollo de formas co-lectivas de trabajo. Esto es particularmente claro en cuanto a las acciones de mejoramiento de los equipamientos y servicios locales. Las dificultades que enfrentará una recomendación tendiente a la organización de la mano de obra local son, por una parte, la

baja disponibilidad de tiempo para trabajos locales debido a la alta demanda de tiempo originada en la búsqueda de empleos, tiempos de viajes y extensión de las jornadas de trabajo en el sector "formal". Por otra parte, está la falta de apoyo por parte de las instituciones de gobierno a organizaciones colectivas o cooperativas de trabajo, incluidas las que podrían dedicarse al desarrollo del hábitat popular.

Entre las medidas a recomendar están las siguientes: (i) poner en práctica programas de capacitación laboral a fin de hacer un uso más eficiente del tiempo disponible enfatizando las destrezas técnicas y la cooperación en el trabajo; y (ii) reorientar las políticas existentes y futuras de apoyo habitacional desde los individuos a los grupos organizados y desde el producto terminado al apoyo de procesos. Ejemplos de estas políticas son las que se refieren a subsidios, asistencia técnica y financiamiento.

ANEXO ESTADISTICO

Cuadro No. 1

"TOMAS" REGISTRADAS POR CARABINEROS.
(en número)

| | años | | |
|-------------------|------|------|------|
| | 1968 | 1969 | 1970 |
| Conjunto del País | 8 | 23 | 220 |

F: Informe de la Dirección General de Carabineros al Senado, año 1971, tomado de Palma y Sanfuentes, op.cit, p: 46.

Cuadro No. 2

SANTIAGO 1968 y 1978: ESTRUCTURA DEL GASTO FAMILIAR
DEL SEGMENTO MAS POBRE DE LA POBLACION.
(en porcentaje)

| | 1968 (43% más pobre) | 1978 (40% más pobre) |
|-----------------------|-------------------------|-------------------------|
| - Alimentos y bebidas | 50.5 | 57.7 |
| - Gastos en vivienda | 17.4 | 14.2 |
| - Aneblamiento hogar | 6.1 | 3.9 |
| - Vestido y calzado | 10.8 | 6.4 |
| - Asistencia médica | 2.2 | 1.9 |
| - Educación | 0.4 | 0.8 |
| - Transp. y Comunic. | 3.9 | 6.1 |
| - Otros gastos | 8.7 | 9.0 |
| TOTAL | 100.0 | 100.0 |

F: Datos de base: INE, Encuestas de Presupuesto Familiar para el Gran Santiago, años 1968 y 1978, tomado de Donoso y Sabatini. Algunas hipótesis sobre la importancia de la renta de la tierra en el desarrollo reciente de Santiago. CIDU, Documento de trabajo Nº 114. Santiago Abril 1980, p: 55.

Cuadro Nº 3.

GASTO FISCAL SOCIAL, 1970-1977.
 (cifras en millones de dólares del año 1976)

| sectores | 1970 | 1971 | 1972 | 1973 | 1974 | 1975 | 1976 | 1977 |
|---|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Salud | 154.4 | 212.4 | 253.2 | 244.1 | 198.9 | 133.8 | 133.4 | 145.1 |
| Asist. social y trabajo <u>1/</u> | 10.3 | 10.5 | 12.2 | 6.6 | 11.7 | 52.4 | 130.1 | 150.5 |
| Viv. y Urban. | 107.7 | 230.0 | 229.0 | 237.1 | 180.9 | 70.3 | 71.6 | 85.2 |
| Previsión | 228.9 | 395.2 | 380.3 | 217.7 | 198.6 | 206.1 | 210.1 | 252.0 |
| Educación | 362.4 | 475.2 | 525.7 | 365.9 | 398.0 | 290.1 | 315.8 | 349.3 |
| Des. Regional | 6.3 | 20.5 | 18.3 | 15.8 | 28.1 | 25.8 | 52.8 | 55.1 |
| Total | 870.1 | 1343.8 | 1418.7 | 1087.3 | 1017.2 | 778.5 | 913.8 | 1037.3 |
| Total gasto fiscal/deu- da pública. (2) | 2134.5 | 2709.0 | 2903.4 | 3901.8 | 2673.3 | 1802.5 | 1858.0 | 2003.9 |
| Gasto social menos gasto fiscal. (%) | 41.0 | 49.6 | 48.9 | 27.9 | 38.1 | 43.2 | 49.2 | 51.8 |

(1) Incluye asistencia a menores, subsidio de cesantía, absorción de mano de obra y Plan de Empleo Mínimo.

(2) Exposición de la Hacienda Pública, Noviembre de 1976 y Ley de Presupuesto, 1977.

F: A. Foxley y J.P. Arellano. "El Estado y las desigualdades sociales", Estudios CIEPLAN Nº 14. Santiago, Agosto de 1977.

Cuadro Nº 4

SANTIAGO 1979, POBLACION MILLALEMU: POBLACION RESIDENTE SEGUN
CONDICION DE HACINAMIENTO.
(número de familias)

| Dormitorios por vivienda | Personas por vivienda | Total familias | |
|-----------------------------|--------------------------|----------------|------------|
| | | No hacinadas | Hacinadas |
| 1 | 1 a 3 4 y más | 91 | 270 |
| 2 | 1 a 5 6 y más | 215 | 122 |
| 3 | 1 a 7 8 y más | 30 | 14 |
| 4 | 1 a 9 10 y más | 6 | - |
| 5 | 1 a 11 12 y más | 1 | - |
| Total familias | | 343 | 406 |

Datos de base: Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Población Millalemu; Aplicación de Encuesta Habitacional, Agosto de 1979.

La "población" Millalemu se originó en el Programa de Operación Sitio (1965-1970).

Cuadro Nº 5

SANTIAGO: PROMEDIOS ANUALES DE NUMERO DE VIVIENDAS Y SUPERFICIE HABITACIONAL CONSTRUIDA POR LOS SECTORES PUBLICO Y PRIVADO, SEGUN GRANDES AREAS DE LA CIUDAD PARA DISTINTAS ETAPAS DEL PERIODO 1965-1979.
(en porcentajes)

| | 1965-73 | | 1974-79 (#) | |
|--|--------------|------------------|--------------|------------------|
| | Número Vivs. | Metros cuadrados | Número Vivs. | Metros Cuadrados |
| BARRIO ALTO (Providencia, L. Condes y La Reina) | 20,0% | 28,9 | 36,1% | 46,8 |
| COMUNA CENTRAL | 5,8 | 6,4 | 4,2 | 3,9 |
| RESTO CIUDAD | 74,3 | 64,7 | 59,7 | 49,4 |
| TOTAL | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| N BASE (promedios anuales) | 18906 | 1.179.761,4 | 8137,5 | 662.453 |

(#) El año 1975 se dictó un Decreto que obligaba a la regularización de las viviendas construidas anteriormente sin permisos. Desde 1976 adelante, las estadísticas de construcción incluyen tanto regularizaciones como obras nuevas. Para calcular los promedios anuales del período 1974-79 no se consideraron los años 1976 y 1977 donde la superficie regularizada es mayor a la de obras nuevas (ver estadísticas de visación de contratos, Boletines del Colegio de Arquitectos). Para 1979, se consideraron cifras del primer semestre.

Según las estadísticas de visación de contratos del Colegio de Arquitectos, en el período julio 1978-junio 1979 la superficie de regularizaciones correspondió a un 27.5% del total de superficie para la cual se visaron contratos. Las regularizaciones corresponden casi por completo a viviendas populares y de sectores medios. Por tanto, se redujo a ese porcentaje las cifras para "resto ciudad" del año 1978 y primer semestre de 1979.

F: Donoso y Sabatini, op.cit, p: 25.

Cuadro Nº 6

SANTIAGO: OFERTA TOTAL DE VIVIENDAS NUEVAS EN 1980
SEGUN GRANDES AREAS DE LA CIUDAD.
(en porcentajes y en metros cuadrados)

| | Porcentaje viviendas | Metros cuadra- construidos |
|---|-------------------------|-------------------------------|
| BARRIO ALTO (Providencia, Las Condes y La Reina) | 40,4 | 51,4 |
| COMUNA CENTRAL | 5,6 | 4,6 |
| RESTO CIUDAD | 54,0 | 44,0 |
| Total | 100,0 | 100,0 |
| N BASE | 14.751 | 1.102.964 |

F: ADIMARK Investigaciones de Mercado Ltda.

BIBLIOGRAFIA

Arzobispado de Santiago, Vicaría de la Solidaridad, Seminario La Familia Popular y la Vivienda. Santiago, Enero 1981.

Bravo Heitmann, Luis. Chile: El Problema de la Vivienda a través de su legislación (1906 - 1959). Ed. Universitaria, S.A., Santiago, 1959.

Centro de Desarrollo Económico y Social de América Latina (DESAL) La Marginalidad Urbana: Origen, Proceso y Modo. Resultados de una encuesta en poblaciones marginales del gran Santiago. Santiago 1968.

Castells, Manuel. Estructura de Clases y Política Urbana en América Latina. Ediciones SIAP. Buenos Aires, 1974.

Donoso, F. y Sabatini, F. Santiago, Empresa Inmobiliaria compra terrenos, en Revista EURE, Vol. VII, Nº 20. Santiago, Diciembre 1980.

Gross, Patricio y Otros. Formulación de las bases de un modelo de Gestión ambiental para Areas deterioradas de Santiago. CIDU - IPU, documento de trabajo Nº 108. Santiago, Diciembre 1978.

Geisse, G. y Sabatini, F. Medio Ambiente y Areas de Asentamientos Precarios en Metrópolis Latinoamericanas. (Documento de discusión preliminar). Santiago, Enero 1981.

Geisse, G. Asentamientos Humanos en América Latina, en: Revista Interamericana de Planificación, Vol. XIII, Nos. 50 - 51. Julio - Septiembre 1979.

Lomnitz, L. Organización Social y Estrategias de Supervivencia en los Estratos Marginales urbanos de América Latina. Proyecto CEPAL/PNUMA. Santiago, Noviembre 1979.

Mercado, Olga. Diagnóstico Económico de las Poblaciones Marginales del Gran Santiago. Rimeo, Estudios Preliminares. DESAL. Santiago.