

*Magíster en Gestión y Políticas Públicas*

..... **Estudio de Caso N° 1** .....

***Mitos y hechos del Programa de  
Vivienda Básica en Santiago de Chile:  
una mirada desde los beneficiarios***

***Fernando Díaz Mujica***

*Esta serie de Estudios de Caso ha sido posible gracias al apoyo  
proporcionado por la fundación Andrew W. Mellon de EE.UU.*

**Octubre 1997**



**Universidad de Chile**  
Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas  
Departamento de Ingeniería Industrial

Av. República 701 • Fono: (562) 678 4067 • Fax: (562) 689 4987  
E-mail: [mgpp@dii.uchile.cl](mailto:mgpp@dii.uchile.cl)  
Sitio web: <http://www.dii.uchile.cl/mgpp/>  
Casilla 2777 Santiago - Chile

## **RESUMEN**

La finalidad del Programa de Vivienda Básica es atender a las familias de escasos recursos para que, con la ayuda del Estado, puedan acceder a una solución habitacional. Las modificaciones introducidas a partir de 1990 han buscado motivar la participación de los postulantes mediante el reforzamiento de la perseverancia en el ahorro, el premio a la antigüedad en la inscripción y el número de integrantes del grupo familiar, y la focalización en familias que presentan una condición social y habitacional más crítica.

El presente estudio explora la gestión e implementación del Programa de Vivienda Básica, a partir de la visión de los propios beneficiarios, y sugiere una serie de interrogantes para abordar el tema. ¿Quién es el cliente del Programa? ¿Cuál es el producto ofrecido? ¿Qué relación existe entre el objetivo del Programa y la satisfacción del usuario? ¿Existen externalidades negativas? ¿Es necesario agregar valor a la vivienda y al barrio?.

El estudio señala que existe un desfase entre las necesidades y aspiraciones de las familias beneficiarias y el resultado de la acción estatal, en términos de las características del hábitat constituido por vivienda y barrio emergente. Lo anterior se fundamenta en problemas referidos a la calidad del producto y a la presencia de condiciones que dan origen a un deterioro barrial.

La estrategia de investigación utilizó metodologías cuantitativas y cualitativas de producción de información. El análisis de los resultados permitió identificar ciertas creencias erradas (mitos) en torno a este Programa, referidos a lo que los beneficiarios aspirarían en torno a la vivienda y al barrio, y que forman parte de la "cultura" de quienes lo diseñan y ejecutan.

Se concluye que la política de vivienda y la gestión del Programa deben tomar en cuenta los intereses y necesidades de su cliente, lo cual implica definirlo, conocerlo, escucharlo y abrir espacios de cooperación para la fundación de barrios que incentiven la búsqueda de una mejor calidad de vida, al tiempo de propiciar incentivos que refuercen las conductas de sobreponerse a la pobreza.

## INTRODUCCIÓN

El Programa de Vivienda Básica es uno de los seis programas habitacionales vigentes del Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Está destinado a atender familias de escasos recursos allegadas o arrendatarias para que puedan acceder a una vivienda definitiva. En él existen dos modalidades de operación: vivienda básica Serviu<sup>1</sup> y vivienda básica de libre elección o privada.

La vivienda básica Serviu es la modalidad de operación en que el Serviu contrata la construcción de las viviendas para luego venderlas a los postulantes. La vivienda básica de libre elección es la modalidad en que el Serviu entrega a los postulantes el financiamiento para la compra o construcción de una vivienda. Para ello asigna los recursos del subsidio y crédito hipotecario.

### PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DEL PROGRAMA DE VIVIENDA BÁSICA

A través de este Programa el Serviu entrega viviendas nuevas sin terminaciones, compuestas por baño, cocina, estar-comedor y dos dormitorios. Su tipología puede ser pareada en uno o dos pisos, o en *block* de departamentos de tres pisos. La superficie construida fluctúa entre 38 y 42 m<sup>2</sup>.

Estas viviendas forman parte de conjuntos habitacionales urbanizados y equipados con áreas verdes, juegos infantiles y sede social.

El valor aproximado de las viviendas es de 250 Unidades de Fomento, UF, que se financia con el ahorro del postulante (10 UF como mínimo), el subsidio del Estado (140 UF como máximo), y un crédito hipotecario otorgado por el Serviu, destinado a enterar el valor de la vivienda.

Pueden postular a este Programa las personas naturales mayores de edad que no sean propietarias o asignatarias de una vivienda, en forma individual o colectiva (ésta última a través de grupos organizados que cuenten con personalidad jurídica).

En este sistema existe un Registro de Postulantes que es permanente en el tiempo, siempre que las personas realicen en forma oportuna las actualizaciones de los antecedentes de su inscripción. La atención de este Registro es suspendida por breves períodos con el propósito de efectuar los correspondientes procesos de selección de acuerdo a la información registrada hasta ese momento. A esta suspensión se le llama "Cierre del Registro".

1 Sigla del Servicio de Vivienda y Urbanismo, dependiente del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

## QUIEBRES ACTUALES DEL PROGRAMA

En la actualidad en la Región Metropolitana el Programa enfrenta varias dificultades que entran su desarrollo:

**COMUNAS DE CONSTRUCCIÓN:** Desde hace algún tiempo la construcción de viviendas sociales se ha visto dificultada por la escasez de terrenos y el alto valor de éstos. Debido a ello los conjuntos habitacionales se han ido localizando en un número restringido de comunas, entre las que se destacan Puente Alto, San Bernardo, La Pintana, Quilicura, Maipú y Pudahuel. Estas concentran en el período 1990-1996 más del 60 por ciento de las construcciones de vivienda básica.

**AGRUPACIONES DE COMUNAS:** Como una forma de enfrentar la imposibilidad de construir viviendas sociales en todas las comunas de la Región, en cada proceso de selección se determinan agrupaciones de comunas, entre las cuales se distribuyen las viviendas disponibles. Estas agrupaciones normalmente están definidas por la comuna de construcción, la Intercomuna o Gran Santiago, y el conjunto de comunas de la Región Metropolitana. Este sistema provoca diferencias en los puntajes de selección entre una agrupación y otra, dificultades para la entrega de información para los postulantes en cuanto al procedimiento y criterios utilizados, además de una oferta de viviendas que por su localización no siempre satisface a los postulantes seleccionados, quienes muchas veces deben optar por trasladarse de un extremo a otro de la ciudad.

**TIEMPO DE ESPERA:** Tomando en cuenta que el total de viviendas entregada entre 1990-1996 es de 60.052, que el promedio anual de ese período es de 8.579 viviendas, y que el número de postulantes hábiles es de 50 mil<sup>2</sup>, en promedio el tiempo de espera es superior a cinco años y existe una relación de 1:6 postulantes por vivienda.

**PROCESO DE ASIGNACIÓN DE VIVIENDAS:** Los postulantes seleccionados realizan la elección de su vivienda por estricto orden de puntaje y prelación, a través de un plano de arquitectura sectorizado de acuerdo a las agrupaciones de comunas y distribución de viviendas determinadas en el proceso de selección. Por lo tanto, las posibilidades de elegir se ven dificultadas por la interpretación y lectura del plano que cada persona realiza al momento de la asignación, muchas veces sin conocer físicamente la vivienda y su entorno.

---

2 Según estadísticas del Ministerio de Vivienda al 31 de octubre de 1996.

Otra consecuencia de este proceso de asignación se relaciona con la organización de los comités seleccionados, ya que al elegir por prelación los integrantes de los grupos pueden quedar disgregados en una población o en distintos conjuntos habitacionales y comunas, con lo cual se pierde el ejercicio previo de participación, colaboración y solidaridad, valores que podrían ayudar a la creación de barrios distintos.

Como una manera de enfrentar algunas de estas dificultades, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo ha diseñado un conjunto de modificaciones que comenzarán a operar desde el primer semestre de 1997 (Decreto Supremo 65/96 de V. y U.).

## LA HIPÓTESIS DE TRABAJO

La hipótesis de trabajo se sustenta en un conjunto de afirmaciones surgidas a partir de la experiencia del autor en la implementación del Programa de Vivienda Básica, desde 1990 a la fecha.

Entre 1990 y 1996 se han mejorado los procedimientos de atención al usuario, se ha buscado una mayor focalización y se ha abierto el camino de la postulación grupal. Sin embargo, persiste una insuficiente consideración del cliente como eje del Programa, y una gestión marcada por la postulación y la selección en desmedro del proceso de construcción del barrio.

Lo anterior hace pensar que es necesario responder algunas interrogantes claves en torno al Programa. ¿Quién es el cliente?, ¿cuál es exactamente el producto ofrecido?, ¿es necesario mejorar el producto?, ¿qué relación existe entre el objetivo del Programa y la satisfacción del usuario?, ¿es necesario agregar valor a la vivienda y al barrio?.

En la actualidad existe un desencuentro entre las necesidades y aspiraciones de las familias beneficiarias y el resultado de la acción estatal, en relación con las características del hábitat constituido por vivienda y barrio emergente.

La lógica actual resta eficiencia al Programa y genera importantes externalidades negativas sobre las comunas que deben acoger a los beneficiados y sobre éstos últimos. Entre ellas se encuentran el desarraigo del barrio y de la comuna de origen y la incorporación de estos nuevos habitantes a comunas que no cuentan con la infraestructura de servicios necesaria para albergarlos.

El desencuentro entre las necesidades de las familias y los resultados del Programa se asocia a un desconocimiento de cómo es percibida la solución de vivienda básica por parte de los destinatarios.

Por otra parte, no ha existido una evaluación del diseño y ejecución del Programa. Ello trae como consecuencia la aplicación de un Programa en forma independiente de sus resultados prácticos.

A su vez el postulante y asignatario del Programa dispone de una información limitada de las ventajas y desventajas de esta solución habitacional.

La ausencia de evaluación y la limitada información que la gente posee del Programa trae consigo la cristalización de una serie de creencias infundadas sobre las percepciones del destinatario y de cuánta satisfacción o insatisfacción siente en relación con el producto. Estas creencias infundadas, en la medida que persisten en el tiempo, dan paso a la conformación de determinados mitos en torno al Programa de Vivienda Básica de parte de quienes lo diseñan y también de quienes lo ejecutan.

Afirmamos que lo acontecido con el Programa de Vivienda Básica es parte de la habitual escisión entre los postulados y la práctica de las políticas sociales, como también entre la formulación de tales políticas y su administración. Henry Mintzberg da cuenta de esta situación: "Aprendizaje es otra de las palabras que se murmuran en Administración. Bien, este proceso de elaborar políticas es aprendizaje, la aplicación descuidada no lo es. La creencia que en el gobierno se puede separar la política de la administración -como la formulación y la implementación en la planificación- es otro viejo mito que se debe dejar que tenga una muerte tranquila".

## **I LA VIVIENDA BÁSICA DESDE LA PERSPECTIVA DE LA ATENCIÓN CENTRADA EN EL CLIENTE**

### **CLIENTE ES EL BENEFICIARIO DE UN SERVICIO.**

Esta simple afirmación adquiere relevancia cuando una empresa de servicios define un producto, ya que éste tiene un destinatario específico.

Considerando que el producto del Programa de Vivienda Básica es una vivienda que consiste en una obra gruesa habitable, sin terminaciones, construida crecientemente en altura y emplazada dentro de un conjunto habitacional, es necesario definir quien es el cliente.

Hasta la fecha las operaciones realizadas por el Serviu indican que el cliente de la vivienda básica es el postulante, el cual es seleccionado de acuerdo a un conjunto de factores que otorga puntaje. Ello explica el enorme esfuerzo de difusión realizado por el Ministerio de Vivienda tendiente a que las familias sin casa postulen a través de la institucionalidad definida para estos efectos.

Las investigadoras Dagmar Raczynski y Rossela Cominetti han señalado que "el sector vivienda es aquel donde se implementó más temprano y de manera más completa un componente central del modelo neoliberal: el subsidio a la demanda". La acción del Estado durante el gobierno militar fue restringida a la entrega de subsidios y a la tarea de selección de los beneficiarios.

De esta forma, el contexto en que nació este Programa en 1984 ha marcado su desarrollo futuro. Ante una creciente demanda por vivienda de parte de los sectores de escasos recursos se diseñó una solución tipo, que podía tomar la forma de vivienda de un piso, de dos pisos o departamento. En la medida en que existía una gran demanda sólo bastaba que la gente postulara y que los mecanismos de selección operaran, de tal forma de contar con los correspondientes seleccionados de acuerdo al número de viviendas disponibles.

### **LA CALIDAD DEL SERVICIO**

La idea de calidad del servicio entregado no existía en la mente de quienes concibieron la política, ya que bastaba que los técnicos hicieran un diseño adecuado y que luego se entregara el producto a la población objetivo. En la medida que el déficit habitacional aumentaba, no era preciso invertir en promocionar el producto ya que existía un exceso de demanda.

La llegada de la democracia modificó el cuadro anterior. El Ministerio de Vivienda se definió como un "Ministerio de puertas abiertas", se inició un diálogo con dirigentes sociales, parlamentarios y juntas de vecinos, se creó un canal de postulación colectiva a los programas habitacionales y se mejoró la focalización. Sin embargo, el producto continuó siendo básica-

mente el mismo, con la novedad de incorporar la pavimentación de calles, la construcción de una sede social, área verde con juegos infantiles y un espacio destinado a multicancha.

A pesar de las modificaciones siguió quedando sin respuesta un asunto vital: ¿Quién determina la calidad del servicio o producto?

La respuesta de la mercadotecnia<sup>3</sup> es meridianamente clara: quien determina si la calidad de un servicio es buena o no es el **cliente**, ya que la definición de bienestar es suya y las expectativas también. La definición de calidad del servicio está relacionada con al menos tres aspectos:

- **El desempeño**, que tiene que ver con la razón de ser del servicio, en este caso la entrega de una vivienda,
- ***La atención, que se relaciona con los aspectos referentes al acto de prestación del servicio, vale decir todo aquello que involucra la postulación, selección y asignación de viviendas, y***
- **El costo del servicio**. Investigaciones recientes apuntan a que las empresas de servicios llegan a satisfacer la mitad de las expectativas de los clientes, preocupándose sólo del desempeño y despreciando los otros dos factores, "El desempeño sólo representa el 50 por ciento de la noción global de calidad del cliente"<sup>4</sup>.

Por ello la definición inicial de cliente como el postulante a los programas de vivienda es insuficiente, ya que una vez obtenida la solución habitacional, el postulante deja tal condición y se transforma en beneficiado.

## LA CREACIÓN DE VALOR

Michael Porter<sup>5</sup> en su análisis de la ventaja competitiva, plantea la necesidad de reconocer las actividades de un negocio, distinguiendo las etapas estratégicamente relevantes "si es que se pretende tomar plenamente en cuenta todas las tareas llevadas a cabo para agregar valor"<sup>6</sup>. De esta forma las tareas realizadas por una unidad de negocios pueden ser clasificadas como **actividades primarias** y **actividades de apoyo**. Las primarias incluyen aquellas

---

3 Philip Kotler y Gary Armstrong. "Mercadotecnia".

4 Julio Lobos. "Cautivando al cliente".

5 Michael Porter. "Ventaja competitiva".

6 Arnoldo Hax y Nicolás Majluf. *Gestión de empresa con una visión estratégica*, pág. 107.

de movimiento físico de materias primas y de productos terminados, en la producción de bienes y servicios, la mercadotecnia y las ventas, y los servicios de posventa. Las actividades de apoyo, como su nombre lo indica, proveen apoyo a las actividades primarias y también entre sí. Comprenden la infraestructura de la firma, el manejo de recursos humanos, el desarrollo de tecnología y las adquisiciones.

Para Porter las actividades de la cadena de valor son la base de los factores controlables que permiten lograr una superioridad competitiva. El valor generado por una empresa o negocio se mide por medio de las entradas totales obtenidas por el pago hecho por los compradores de los productos. "Se crea valor agregado cada vez que la contribución de los compradores exceda al costo total resultante, una vez que se completan todas las actividades en la cadena del negocio"<sup>7</sup>. El llamado **margen**, señalado al final de la cadena, busca captar la diferencia entre el valor total generado y el costo agregado de las actividades de la referida cadena.

Si bien la propuesta de Porter nace de la empresa privada, y en especial del sector industrial, es tremendamente sugerente para el sector público y en particular para los servicios.

En primer lugar, cabe preguntarse cómo los servicios públicos crean valor y cómo se mide el valor total generado después de restar el costo de su provisión. Una vez más la palabra la tiene el cliente, ya que es él quien se beneficia o se sacrifica con el producto. En el caso del sector público, si bien no es posible medir los costos en la medida que se brindan servicios que no tienen precio, si es posible conocer cuánto aportó el servicio a mejorar la calidad de vida de las personas.

En segundo lugar, la cadena de valor permite observar cualquier negocio a partir del análisis pormenorizado de sus actividades, siempre en la perspectiva de agregar valor.

## EL SERVICIO POSVENTA

La actual gestión ministerial de vivienda ha señalado que no sólo existen metas cuantitativas sino también cualitativas, ya que está en juego la condición de vida de la gente. Esto abarca a la calidad de la vivienda y su uso, el desarrollo del barrio y las relaciones comunitarias, elementos que constituyen el hábitat.

La empresa moderna ha desarrollado en el ámbito de la comercialización de los productos la propuesta de una atención centrada en el cliente, lo que significa ejecutar un conjunto de

<sup>7</sup> Arnoldo Hax y Nicolás Majluf op. cit. pág. 110.

iniciativas que servirá para atender mejor al beneficiario de un determinado producto. Surge así la idea de que junto a la venta se ofrece al cliente una serie de servicios posteriores y que constituye un adicional que éste obtiene por elegir ese producto.

Si se acepta la necesidad de un servicio orientado hacia el cliente, se debería asumir en su exacta dimensión el hecho de que al entregar una vivienda también se realiza una venta, donde comprador y vendedor tienen derechos y obligaciones. En este contexto, el vendedor debe desarrollar una estrategia para que su producto sea bien recibido, lo que implica conocer profundamente a su cliente, y exige además la entrega de un servicio de posventa.

En el caso del Serviu, esta labor involucra aspectos referidos a la vivienda misma y su uso, a la población y su entorno, y al desarrollo de sus habitantes como comunidad.

Aparece así el tema de fondo, el desarrollo del hábitat. Para ello se requiere tener en cuenta que tanto el espacio físico y social son componentes del hábitat residencial. Forman parte de una misma realidad, en una relación interdependiente.

De acuerdo a lo anterior, se debería considerar que junto con la provisión de viviendas y equipamientos en un territorio determinado, es necesario potenciar aquellos aspectos del ámbito social -las organizaciones, las relaciones vecinales, la forma en que las personas ocupan el espacio público y privado, entre otros- que permitan el desarrollo integral del hábitat en los asentamientos creados por la intervención del Serviu.

Esta labor compromete la acción de distintos ministerios (Educación, Salud, Mideplan, Sernam, Obras Públicas, Transporte, Vivienda), y a nivel local es preciso reconocer el rol fundamental del municipio, ya que en éste radica la función de la promoción del desarrollo comunitario.

Este tema atraviesa también a la propia comunidad, sus organizaciones, sus costumbres y su hacerse cargo de que el barrio se construye entre todos los habitantes. De esta forma se entenderá por barrio a un territorio común identificado como tal, con habitantes que se reconocen, unidos por una trama común que entrelaza la vida de todos, con un sentido de identidad a partir de ritos y valores compartidos, y un sentirse parte de un algo mayor (pueblo, comuna, país).

## EL APRENDIZAJE A PARTIR DE LA RELACIÓN CLIENTE-SERVICIO

El desarrollo de una relación de servicio con el cliente no sólo permite conocer el valor agregado a un servicio, sino que es un enorme aporte al plano del aprendizaje de los diseñadores, planificadores y ejecutores de las políticas públicas.

Los avances logrados por el Ministerio de Vivienda-Serviu durante el período 1990-1996 son significativos, ya que la llamada "política de puertas abiertas" implicó instaurar un diálogo social que ha permitido otorgar credibilidad a los sistemas de postulación y acceso a la vivienda. Sin embargo, no es lo mismo dialogar con una comunidad genérica o con postulantes a vivienda, que hacerlo con un cliente claramente definido.

Surge entonces la necesidad de definir al cliente del Programa de Vivienda Básica como el postulante y el beneficiario del servicio, y preguntarle, escucharle, prometerle y pedirle. Sin captar los niveles de satisfacción que exhibe el beneficiario, el producto entregado es autorreferente, modificable o no, a voluntad del diseñador de la política y de la "puesta en escena" que hace el ejecutor.

Un aporte en este plano lo brindan las llamadas organizaciones inteligentes donde todos sus integrantes están en disposición de aprender y donde los equipos de trabajo no son excelentes desde un principio, sino que aprenden a generar resultados excelentes<sup>8</sup>.

Disponerse a aprender en el servicio público obliga a reconocer al cliente, con sus derechos y obligaciones, con sus alabanzas y sus críticas. Obliga a redescubrir que el principal interlocutor del servicio es el **cliente** y que en consecuencia la política pública debe estar teñida y empapada de su visión.

## II DESCRIPCIÓN DE POBLACIÓN: DIFERENCIAS Y SEMEJANZAS

Esta descripción se realizó sobre la base de las 11 poblaciones Serviu encuestadas<sup>9</sup>, localizadas en las comunas de Puente Alto (tres), La Pintana (una), Maipú (dos), El Monte (una), Talagante (una) y Peñaflores (tres). Las 11 poblaciones estudiadas suman 5.483 viviendas básicas, de las cuales 5.228 corresponden a departamentos (95,35 por ciento) y 255 a casas de dos pisos (4,65 por ciento). La superficie de los departamentos fluctúa entre los 42,4 m<sup>2</sup> y 43,6 m<sup>2</sup>, y la de las casas es de 38,59 m<sup>2</sup>.

En general, estas poblaciones fueron entregadas con el siguiente equipamiento comunitario: una sede social, un espacio destinado a multicancha, y un área verde con juegos infantiles. Dependiendo del tamaño de la población, de la superficie del loteo y/o de la licitación de que forman parte, este mínimo de equipamiento se incrementó o disminuyó.

A partir del trabajo de campo realizado se identificaron condiciones comunes y características que distinguen a unas de otras. Ello posibilita una aproximación que permite definir, que en tanto barrio, unas exhiben tendencia hacia el mejoramiento, y otras hacia el deterioro.

### EQUIPAMIENTO COMUNITARIO

Se observó que, en general, éste es usado por los vecinos de acuerdo a los propósitos con que fue construido. Sin embargo, muestra un considerable proceso de deterioro, sobre todo las áreas verdes y juegos infantiles: en nueve de las 11 poblaciones ya no existen.

Las multicanchas no se han entregado con su correspondiente habilitación y hasta la fecha en todas las poblaciones se mantienen en las mismas condiciones. En algunas, los vecinos han preparado proyectos para dotarlas con implementos que les permitan usarlas como tal. A pesar de ello son utilizadas como espacios de recreación.

Las sedes sociales se constituyen en el centro de las actividades al interior de las poblaciones y son utilizadas por las organizaciones vecinales existentes, en reuniones y talleres o actividades de capacitación y esparcimiento.

<sup>9</sup> El foco del estudio consistió en contrastar el diseño del Programa y las opciones de política pública contenidas en él, con la visión de las propias familias beneficiadas. Para ello se utilizó el siguiente set de instrumentos:

a Trabajo de campo destinado a describir 11 poblaciones Serviu, correspondientes a procesos de selección realizados en la Región Metropolitana.

b Encuesta a 3.224 familias beneficiadas con vivienda básica. Aplicada en los domicilios de los nuevos asignatarios buscó conocer los inconvenientes y ventajas de la vivienda, según sus percepciones, y los principales problemas y beneficios que ellos visualizan en el nuevo barrio.

c Como una manera de enriquecer los datos recogidos, se realizaron grupos de discusión con beneficiarios, buscando profundizar en el conocimiento de sus aspiraciones familiares acerca de la vivienda y el barrio, y de sus experiencias como habitantes de una población Serviu.

## ORGANIZACIÓN VECINAL

En todas las poblaciones existe a lo menos una junta de vecinos, además de club deportivo (ocho de 11) y club juvenil (seis de 11). El conjunto de las organizaciones funciona al alero de las juntas de vecinos, a través de las cuales se canalizan las distintas inquietudes y necesidades de la comunidad.

Existen distintos niveles de desarrollo y consolidación de las organizaciones y se distingue un continuo con dos polos: algunas cuentan con proyectos de trabajo que permiten avanzar hacia ciertos objetivos, previamente definidos, y obtener resultados visibles que se materializan en acciones concretas. Otras se encuentran en etapa de formación y/o adecuación, por lo que no es posible identificar un trabajo intencionado para resolver los problemas más sentidos por los vecinos.

### **Problemas centrales**

El tema de la seguridad ciudadana es un detonante de la organización vecinal, ya sea como junta de vecinos o por copropiedad o edificios. El cierre perimetral, el cierre de las testeras y también la apropiación de los terrenos aledaños a los edificios por los propietarios de primeros pisos, es visto como una manera de resguardarse y protegerse ante hechos delictuales y de violencia.

Al referirse al tema de las copropiedades es necesario mencionar que su diseño puede favorecer u obstaculizar la vida comunitaria. Normalmente las copropiedades no cuentan con los cierres perimetrales que diferencian el espacio público del privado. Esto se traduce en la dificultad de los copropietarios de internalizar la idea de que ellos forman parte de una copropiedad y que ese espacio les pertenece.

El tamaño de las copropiedades es otro de los componentes del diseño que podría determinar la vida comunitaria, ya que en las de menor tamaño se observó un desarrollo mayor, por ejemplo, de inversiones realizadas por los vecinos en bienes comunes.

La disposición espacial de los edificios, la forma en que éstos se agrupan en una copropiedad y la distribución y localización de los terrenos comunes no siempre facilitan la convivencia e integración de los copropietarios, ni la apropiación y uso adecuado de los bienes comunes. Los terrenos disponibles se convierten en áreas residuales sin un destino claro: son ocupados por los propietarios de los primeros pisos para su uso exclusivo o abandonados, lo que dificulta su aprovechamiento como propiedad común.

### **La presencia del municipio**

En dos de las poblaciones encuestadas el municipio ha constituido un importante apoyo y estímulo a la organización, lo que ha impulsado un mayor desarrollo de los barrios. En la Población Las Praderas II de la comuna de Peñaflor, a través del proyecto piloto “Desarrollo del hábitat”, (convenio entre la Municipalidad y el Serviu Metropolitano) se ha trabajado con la comunidad distintos temas referidos al mejoramiento de las viviendas, de la población y de su entorno. Ello ha servido de “catalizador” para atraer el aporte de distintas instituciones públicas y privadas, como ONG, que están invirtiendo trabajo social y recursos en el sector.

### III LA VIVIENDA BÁSICA DESDE LA VISIÓN DE LOS BENEFICIARIOS

El cuestionario aplicado a los postulantes **preseleccionados** entrega una primera visión general acerca de la información que éstos poseen en relación con el Programa de Vivienda Básica, también señala cual es la característica que ellos visualizan como de mayor importancia en una vivienda, y finalmente cual es la característica más importante del barrio en que desearían vivir.

#### ACERCA DE LA VIVIENDA

Ante la pregunta de si tenía información acerca de la solución habitacional ofrecida por el Serviu, a través del Programa de Vivienda Básica, un 49,8 por ciento de los encuestados contestó que **no**. De éste porcentaje un 52,6 por ciento fueron postulantes individuales y un 45,2 por ciento postulantes colectivos.

Del 50,1 por ciento que contestó que **sí** tenía información sobre la vivienda básica, un 47,4 por ciento fueron postulantes individuales y un 54,8 por ciento colectivos. Para estas personas que contestaron afirmativamente existía la posibilidad de marcar las tres principales características de la solución habitacional que ofrece el Serviu. El siguiente cuadro entrega sus respuestas:

RESPUESTAS	PORCENTAJE
Es una vivienda sin terminaciones	58,5
Tiene dos dormitorios	45,2
El piso no está cubierto con fléxit ni madera	44,3
Tiene menos de 50 metros cuadrados de superficie	27,4
Es una vivienda con terminaciones	24,9
Tiene tres dormitorios	23,4
Tiene un dormitorio	15,7
Todo el piso está cubierto con fléxit	8,3
Tiene más de 50 m <sup>2</sup> de superficie	8,3
Los muros están estucados	8,0
Los muros están pintados	3,4
Otra	0,6

Las cifras demuestran un importante grado de desconocimiento por parte de los seleccionados acerca de las principales características y condiciones de la vivienda entregada por el Serviu. Este desconocimiento es más acentuado en los postulantes individuales.

De las personas que señalaron tener información sobre la vivienda básica (50,1 por ciento), no todas marcaron las alternativas que efectivamente corresponden a sus características. Ello permite deducir que el porcentaje de personas que no conoce el producto es aún mayor del que muestran las cifras.

### LO MÁS IMPORTANTE EN UNA VIVIENDA

Ante la pregunta, ¿A qué le otorga usted mayor importancia en una vivienda?, las respuestas se ordenaron de la siguiente manera (se debía marcar una sola alternativa):

RESPUESTAS	PORCENTAJE
Que su construcción sea de buena calidad	52,4
Que esté bien ubicada (en un buen barrio)	21,3
Que sea segura	12,8
Que sea cómoda y amplia	9,5
Que tenga buenas terminaciones	3,1
Que sea bonita	0,5
Otra	0,3

### LO MÁS IMPORTANTE DEL BARRIO

Ante la pregunta, ¿Cuál es la característica más importante del barrio en que desea vivir?, las respuestas se agruparon del siguiente modo (se debía marcar una sola alternativa):

RESPUESTAS	PORCENTAJE
Que sea seguro	45,8
Que haya participación y unidad entre los vecinos	14,1
Que tenga colegios cercanos	12,5
Que esté cerca de un centro de salud	11,1
Que existan buenos vecinos	10,2
Que cuenten con áreas verdes y juegos infantiles	3,2
Que esté cerca del comercio	1,1
Que cuente con sede vecinal	1,1
Otra	0,8

El desconocimiento de los postulantes acerca de las características del producto ofrecido por el Serviu y de las expectativas que se tengan en torno a la vivienda y al barrio, incidirán en su posterior percepción de la solución habitacional obtenida, esta vez en su calidad de beneficiados.

## PERCEPCIÓN DE LA VIVIENDA

La encuesta aplicada a los **beneficiados** es expresiva en relación a cómo perciben la vivienda.<sup>10</sup> Un 28,9 por ciento de los encuestados planteó como principal inconveniente de la vivienda que habita actualmente sus desperfectos o los problemas en la calidad de los materiales utilizados en la obra (muros, techos, piso, cañerías, etc.).

Un 17,1 por ciento señaló que la vivienda no mostraba ningún inconveniente de importancia. Un 10,9 por ciento planteó que un inconveniente de importancia es la ausencia de terminaciones (no tiene pisos, no hay tratamiento de muros, no está pintada). Si ello se liga a las respuestas obtenidas en el cuestionario aplicado a los preseleccionados (donde un 24,9 por ciento cree comprar una vivienda con terminaciones), se puede explicar la percepción negativa una vez que la vivienda se les asigna. Lo mismo sucede en relación con la calidad de la construcción, ya que un 52,4 por ciento de los postulantes señaló que lo más importante es que ésta sea de buena calidad.

La principal ventaja atribuida a las viviendas por los asignatarios se refiere al hecho de que son propietarios y que ya no viven de allegados (25,8 por ciento). Un 18,4 por ciento señaló que la vivienda es confortable, bonita o cómoda y un 18,2 por ciento expresó que el tamaño de la vivienda es adecuado para el grupo familiar.

Los resultados de la encuesta coinciden con la información obtenida de los **grupos de discusión**<sup>11</sup> y permitió precisar ciertos puntos.

A grandes rasgos, los pobladores de Santiago consideraron mejor su vivienda, pero peor el barrio, en tanto que los habitantes de comunas satélites fueron muy críticos con la vivienda, pero más indulgentes con el barrio.

<sup>10</sup> Al parear la información de la encuesta con los registros del Ministerio de Vivienda se rescataron los siguientes antecedentes de estas familias:

De los 3.224 entrevistados, 1.806 (56 por ciento) postuló individualmente y 1.418 (44 por ciento) lo hizo en forma colectiva. El estado civil al momento de la selección era 2.243 casados (69,6 por ciento), 901 solteros (27,9 por ciento) y 80 viudos (2,5 por ciento). El sexo de los postulantes correspondió a 2.359 mujeres (73,2 por ciento) y 864 varones (26,8 por ciento). Con relación al tamaño del grupo familiar, un 77,8 por ciento está integrado por entre una y cuatro personas.

<sup>11</sup> Los grupos de discusión se conformaron de la siguiente manera: uno con beneficiados que residen en viviendas localizadas en la Intercomuna (GD1), otro con beneficiados que residen en viviendas localizadas en Peñaflo, El Monte y Talagante (GD2), y el último con dirigentes de juntas de vecinos de las 11 poblaciones en estudio (GD3).

Los dirigentes (GD3) se refirieron más a las desventajas del barrio que a cualquier otro tema. Para ellos no fue fácil hablar en general de sus propias viviendas y de sus ventajas.

Se presentaron ciertas diferencias menores entre la percepción de los dirigentes y los pobladores, las que se acentuaron en temas como la participación de la comunidad en juntas de vecinos, en el cuidado de las áreas comunes y en la percepción de buenos/malos vecinos y los problemas de seguridad.

En los tres grupos de discusión las principales desventajas de la vivienda se centraron en el baño, las cañerías y las filtraciones. Este tema fue la principal queja: fragilidad de tuberías de PVC, problemas en los baños, filtraciones entre los pisos, deterioro del fléxit, etc. Ello indica que la zona húmeda es percibida como la parte más vulnerable de la vivienda.

Otras desventajas fueron problemas en la aislación acústica. Este fue el tema más mencionado en el GD2, donde se criticó más la aislación vertical entre pisos, producto de lo delgado de la losa, que la horizontal entre departamentos, debido a la “firmeza” de los materiales.

Otra ventaja de las viviendas, mencionada con insistencia en el GD1 y totalmente ausente en el GD2, fue la percepción de la casa como linda, bonita y agradable. De ello se puede inferir que los beneficiarios de Santiago consideran más bonito su departamento que los de las comunas satélites.

Como un elemento valioso de estas soluciones habitacionales, el GD2 señaló el que cada poblador pueda diseñar su casa, según sus posibilidades y necesidades. Por lo tanto, se considera positivo que no estén contruidos todos los tabiques divisorios. Sin embargo, se registró también una tendencia, sobre todo en el GD3, a pagar más por una casa con mayores terminaciones. Al parecer, la gente preferiría un tipo de vivienda que en su interior permita flexibilidad y divisiones modulares, pero con mayores terminaciones.

El tamaño fue otro tema que logró cierta homogeneidad. En los tres grupos se dijo que este dependía del grupo familiar, pero que hasta cinco personas podían vivir cómodamente en un departamento. El GD2 fue menos condescendiente con el tamaño, aunque no se señaló que la casa era pequeña o inadecuado su tamaño. Esto también se perfiló como un tema que no es considerado tan desventajoso: la imposibilidad de ampliación de los departamentos. Si bien todos llegaron al consenso de que preferían la casa al departamento, ello se vincula más a la privacidad que a la posibilidad de ampliarse. Este punto constituye un “hallazgo” importante, ya que la gran precariedad de la vivienda Serviu se asocia a su falta de privacidad y a la dificultad de preservar la intimidad del grupo familiar.

Quizás la menor correlación entre los resultados de la encuesta y la información recogida en los grupos de discusión fue sobre la calidad de “propietarios” (considerada como la mayor ventaja en la encuesta y muy poco mencionada en los grupos).

## PERCEPCIÓN DEL BARRIO

Un 15,5 por ciento de los encuestados expresó que el principal problema que ha enfrentado en el barrio es la falta de colegios o de matrículas en los que existen. Otro 12 por ciento señaló como principal dificultad la ausencia de consultorios o la lejanía del que existe. Un 10,5 por ciento indicó que no hay locomoción o que ésta es escasa. Por último, un 10,1 por ciento manifestó que hay delincuencia o que no existe seguridad.

Los entrevistados señalaron que el principal beneficio que les ha aportado el nuevo barrio es la presencia de buenos vecinos (21,7 por ciento). Un 19,3 por ciento planteó que es un barrio seguro. Un 11,5 por ciento indicó que hay buena locomoción.

En relación con el barrio, en los grupos de discusión se notaron diferencias, lo que no impidió que el tema de los cierres de las villas y de los recintos de copropiedad acaparara la máxima atención en todos los grupos. Este se trató una y otra vez y la tónica fueron las dudas sobre la posibilidad de cerrar, quién autoriza los cierres y de quién es la propiedad cerrada. Se observó gran desconocimiento de las funciones de la municipalidad y del Serviu.

En el tema de los cierres, la experiencia de los que cerraron y recibieron multas, de los que cerraron y no tuvieron problemas y de los que cerraron y fueron amenazados con demandas por otros vecinos, se reiteró en los grupos. De paso se pidió al Serviu que informara y asesorara en estos temas.

La necesidad de un servicio posterior a la venta de la vivienda fue recurrente, en especial entre dirigentes y el GD1. Ello se expresó en frases como “el Serviu nos deja solos”, “nos entrega la casa y de ahí nada más”, “ahora sólo les interesa cobrarnos el dividendo”. Se considera que el Serviu debería tener mayor intervención, inspectores en terreno para ver los problemas cotidianos y mayor supervisión a las empresas constructoras.

Sobre la seguridad, todos los grupos plantearon problemas, pero muchas veces señalaron que los delincuentes “no son de la propia villa, sino de poblaciones cercanas”. De ahí la importancia de los cierres. También se mencionó experiencias de “autoseguridad” entre los vecinos, como sistemas de alertas y vigilancia vecinal. Otro problema de “seguridad” lo constituirían los jóvenes y las drogas, que en el GD1 apareció con mucha fuerza. Sin embargo, para los grupos de discusión, los jóvenes más que delinquir, provocan desórdenes y riñas, ponen la radio fuerte y crean pandillas.

Se puede establecer aquí una relación entre el tema juvenil y las características generales de las poblaciones y viviendas. Por una parte, se considera adecuado el tamaño de la vivienda,

en especial cuando la pareja tiene hijos pequeños. Pero cuando éstos son mayores, aparecen los problemas: los jóvenes comienzan a sobrar, ya que necesitan mayor espacio en la vivienda y en las villas, a lo que se agrega la presencia de un significativo porcentaje de cesantía juvenil.

Otros temas mencionados fueron la mala iluminación de las plazas y lugares comunes (sobre todo por parte de los dirigentes), pavimentos de mala calidad o sectores sin pavimentar, ausencia de colectores de aguas lluvias y desperfectos técnicos en escaleras y en los edificios en general.

Otros temas planteados por los grupos de discusión fueron la locomoción y las dificultades provocadas por la migración. El GD1 tenía más problema con la locomoción, en especial por las dificultades generadas en el trabajo y la pérdida del lugar de origen que implicó cambiarse de sector. La lejanía de servicios como consultorios y escuelas también fueron muy reiteradas en el GD1 y el GD3.

El tema del mal vivir constituye un capítulo aparte donde existen dos miradas. La más generalizada se refiere a la presencia de vecinos hostiles que provocan problemas de convivencia, punto que surgió en todos los grupos. También se refirieron a vecinos que francamente hacían desagradable la vida. Desde la óptica de la gente, el Serviu debería mejorar los criterios de selección, pidiendo certificado de antecedentes para no mezclar a la gente "de buen vivir con los mal vividores". Más que problemas de delincuencia, éstos se refieren al orden, la suciedad, las drogas y el alcoholismo. La otra mirada, que surgió especialmente en el GD1, asocia el "mal vivir" con pobreza y suciedad. Es decir, a una población económica y socialmente homogénea se le junta con otra más pobre, "que ensucia", "que no cuida", "que no tiene interés por arreglar la casa", "que se queda sin trabajo".

Frente a esta discusión entre pobres y mal vividores apareció también el discurso del derecho a la casa propia y a la no discriminación del pobre.

## **IV MÍTOS Y HECHOS DEL PROGRAMA DE VIVIENDA BÁSICA**

Un gran reto para el Estado es demostrar que las políticas sociales contribuyen a resolver aquellos "puntos ciegos". Uno de ellos es la situación de pobreza. Sin embargo, la implementación de las políticas sociales y, dentro de ellas, las políticas contra la pobreza, muchas veces están rodeadas de supuestos y creencias que no siempre se ajustan a la realidad de sus destinatarios. Entonces, el ejercicio de preguntar y conocer la visión de los beneficiarios es fundamental a la hora de evaluar y rediseñar políticas.

Es imprescindible señalar aquí dos puntos en lo que a vivienda básica se refiere. El primero es que los gobiernos de la Concertación han mantenido básicamente los mismos criterios que dieron vida a este Programa: una solución habitacional pensada desde el Estado que no incorpora mayormente la visión del beneficiario, en medio de una realidad urbana de fuerte segregación.

Mientras el producto es en esencia el mismo, la ciudad de Santiago ha vivido los efectos de una economía con un sostenido nivel de crecimiento, donde la actividad de la construcción ha mostrado un enorme desarrollo y donde los fenómenos culturales han hecho mella en la mentalidad de sus habitantes. Hoy día la tendencia predominante es la competencia y el éxito, la búsqueda de un mayor bienestar económico acompañado de un fuerte consumismo, la pérdida de sentidos colectivos y la preeminencia del individualismo<sup>12</sup>.

Todos estos elementos han conformado un conjunto de mitos en torno al Programa de Vivienda Básica, que a continuación se busca desentrañar. Ellos se refieren a lo que los beneficiarios aspirarían sobre la vivienda y el barrio, y forman parte de quienes diseñan y ejecutan la política habitacional.

**MITO N° 1:** *Constituirse en propietario de una vivienda es un paso crucial en la vida familiar y su sola presencia aminoraría cualquier desventaja o inconveniente de la vivienda.*

**HECHOS:** Datos proporcionados por los beneficiarios señalan que el ser propietario muchas veces tiene un alto **costo de oportunidad** para la familia, como el desarraigo del barrio de origen y la falta de oportunidades.

**EVIDENCIAS:** Los beneficiarios expresan que en el nuevo barrio "tenemos menos oportunidades", "se nos saca de nuestro medio natural y se nos envía a otra parte de la ciudad". El traslado a sus nuevas viviendas posee un significado ambivalente. Por una parte, está el hecho

<sup>12</sup> El Informe del Consejo Nacional Para la Superación de la Pobreza reafirma esta apreciación en su *Análisis de la sociedad civil y el cambio cultural*.

de convertirse en propietario, cuestión que pasa a constituirse en la principal ventaja que observan en la vivienda, pero también está el hecho de sentirse desarraigados, lo que se asocia a una falta de oportunidades. Esta se vincula a la ausencia de colegios y de consultorios (o al déficit de matrículas en los existentes o a la lejanía de los centros de salud). También la falta de oportunidades se asocia a la soledad en que los dejan el Serviu y el municipio. Es decir, los beneficiarios no manejan los elementos que se requieren para fundar un barrio: organización, educación, regulación de los problemas de convivencia comunitaria, información sobre la vida en copropiedad, etc.

Los grupos de discusión fueron expresivos al manifestar que "a quienes buscamos superarnos se nos mezcla con quienes no hacen ningún esfuerzo". La situación vivida en las poblaciones Serviu constituidas sobre la base de familias provenientes de distintas comunas -si bien forman parte de sectores populares- presentan costumbres, hábitos y comportamientos muy dispares y crea un cuadro de gran heterogeneidad. La familia vive una triple exigencia: terminar la vivienda y acostumbrarse a sus características, aprender a usar los espacios comunes y relacionarse con los vecinos y, finalmente, aclimatarse al nuevo entorno y dentro de ello aprender a cuidarse y protegerse.

**MITO N° 2:** *La obtención de una solución habitacional es sinónimo de la creación de condiciones que posibiliten una mejor calidad de vida.*

**HECHOS:** Datos acumulados señalan que las poblaciones Serviu muestran una tendencia al deterioro y a una cristalización como barrios degradados.

**EVIDENCIAS:** Los datos arrojados en la descripción de las poblaciones como en la encuesta a beneficiados y grupos de discusión evidencian que los problemas de calidad de la construcción y la falta de cuidado y mantención de los espacios comunes y del equipamiento, son condicionantes de deterioro que de manera progresiva configuran un hábitat desmejorado.

Aparentemente la entrega de una vivienda resuelve una de las principales dificultades para que las familias pobres inicien una etapa diferente. En este sentido, la vivienda se constituye en un elemento que cruza diagonalmente la vida familiar y debiera crear condiciones favorables para una vida mejor. Sin embargo, la situación de pobreza se vincula a un conjunto de factores económicos, sociales y culturales que conforman una unidad, y más aún, son parte de un sistema. Puede pensarse que al afectar a una parte se actuará sobre el conjunto del sistema. Pero la realidad parece señalar que es necesario afectar al conjunto de los componentes para modificar la totalidad del sistema.

En este punto aparece lo planteado por Martínez y Palacios<sup>13</sup>. Dentro del estrato pobre, la "cultura de la pobreza" subsiste en permanente conflicto con la "cultura de la decencia" de la cual es su contracara. El núcleo esencial de ambas culturas es la actitud que se asume ante la pobreza: sobreponerse o dejarse estar.

**MITO N° 3:** *Postulantes y beneficiarios de viviendas Serviu prefieren prioritariamente una mayor superficie construida.*

**HECHOS:** Los beneficiarios encuestados y los grupos de discusión señalaron conformidad con el tamaño de la vivienda básica, punto que se vincula a que las familias beneficiadas están integradas mayoritariamente por menos de cinco personas. La principal desventaja reside en los desperfectos de la vivienda.

**EVIDENCIAS:** La encuesta aplicada a los postulantes preseleccionados señaló que existe un gran desconocimiento de las características de la vivienda, cercano al 45,2 por ciento en el caso de los postulantes colectivos, y que crece en el caso de los postulantes individuales a 52,6 por ciento. El desconocimiento del producto afectará su uso y las expectativas de las personas que llegan a vivir a estas poblaciones.

La principal ventaja observada por los asignatarios es el convertirse en propietarios, seguida del tamaño adecuado y la comodidad de la vivienda. Los grupos de discusión confirmaron esta apreciación al señalar que el tamaño es adecuado para una familia de hasta cinco personas.

A la hora de señalar los inconvenientes de su vivienda los beneficiarios indicaron que existen desperfectos y que no cuenta con terminaciones. Es decir, un porcentaje apreciable indicó deficiencias referidas a la calidad del producto. Destaca el tema del diseño interno de la vivienda, en especial la ubicación del baño, los problemas de filtraciones, la mala calidad de las tuberías, la ausencia de fléxit en el piso y falta de pinturas de muro y cielos. También manifestaron problemas de aislación acústica, filtraciones (losas no impermeabilizadas) y dificultades de seguridad. En relación con este último punto, los primeros pisos resultarían ser los más desventajosos y los mejores serían los del tercer piso.

Un elemento que adquiere una enorme importancia al momento de evaluar la vivienda es la posibilidad real de elegir la comuna y la población de preferencia. Ello se verifica en la percepción positiva de los habitantes de las poblaciones Serviu construidas en las comunas satélites

13 Martínez, Javier y Palacios, Margarita. "Informe sobre la decencia".

(donde el 90 por ciento de las viviendas es asignada a los postulantes de dicha comuna), quienes no sufren el fenómeno del desarraigo, punto que influye de manera decisiva en la satisfacción que muestran con la globalidad del producto recibido.

**MITO N° 4:** *El equipamiento comunitario (sede social, juegos infantiles y áreas verdes) aumenta valor agregado a las poblaciones Serviu.*

**HECHOS:** Los beneficiarios no valoran como propio este equipamiento ni corresponde a lo que ellos elegirían como mejoras en sus poblaciones.

**EVIDENCIAS:** Los nuevos componentes de las poblaciones Serviu, como sedes sociales, áreas verdes y juegos infantiles, no son percibidos por los vecinos como una ventaja de las poblaciones, a diferencia de los dirigentes que sí señalan como positivo el contar con este equipamiento. Ello concuerda con la descripción de las poblaciones que mostró que en la mayoría de los once conjuntos estudiados ya no se cuenta con áreas verdes ni juegos infantiles (fueron destruidos o no cuidados). El tema entonces es cómo lograr efectivamente que los habitantes de las poblaciones Serviu logren utilizar el equipamiento entregado y se establezcan los acuerdos necesarios para usar tanto los espacios comunes como los bienes de uso público.

La encuesta a los beneficiados señaló como principal característica positiva del barrio su seguridad y el que existan buenos vecinos. Estas afirmaciones aparentemente se contradicen con lo señalado al momento de ser consultados sobre los principales problemas del nuevo barrio, la delincuencia y la falta de seguridad. Al indagar en este punto en los grupos de discusión apareció con fuerza el hecho de que las poblaciones Serviu combinan a vecinos "de buen vivir con vecinos de mal vivir". Al parecer, aquellas familias donde alguno de sus integrantes cometen actos de delincuencia, logran impactar al conjunto de la población y crear una opinión negativa de ella. Esto también se vincula con el hecho de que en algunas poblaciones se trasladó a habitantes de campamentos, característica que incidiría en una mayor posibilidad de creación de focos de delincuencia.

Los grupos de discusión manifestaron como una aspiración que la población pudiese contar con un retén o con una mayor presencia de carabineros. Sin lugar a dudas el tema es muy importante al hacer un balance en la vida de estos barrios, ya que muchos vecinos indicaron como habitual las situaciones de "pago de peaje" y de "autojusticia".

**MITO N°5:** *Desde la entrega de la solución habitacional los beneficiarios se encuentran en condiciones de completar la vivienda, fundar una población y echar las bases de un barrio.*

**HECHOS:** La descripción de poblaciones demuestra condiciones muy desiguales de terminación de las viviendas, desinformación sobre normativa de copropiedad, baja organización comunitaria y limitada constitución del barrio.

**EVIDENCIAS:** Grupos de discusión, en particular el de dirigentes, emplazó al Serviu a entregar orientación sobre procesos de selección de viviendas, y señalaron que la mantención de éstas es un aprendizaje para el cual la gente requiere de ayuda. Los dirigentes manifestaron la principal desventaja de las poblaciones Serviu son los cierres de las villas y de los perímetros de las copropiedades. Afirmaron que existe indolencia por parte de los municipios y del Serviu en cuanto a orientarlos y "echarnos una mano cuando la población recién se está creando".

La investigación demuestra que en las poblaciones Serviu concurren "varias culturas", situación que provoca una preeminencia de conductas delictuales y/o un rechazo hacia las familias más pobres por parte de quienes se autoperceben con un mejor nivel económico y social. Al escuchar a la gente se percibe la ausencia de caminos y herramientas que permitan una mayor integración social. La inexistencia de una orientación posterior a la entrega de las viviendas (un servicio de posventa) se advierte como un problema grave, ya que los beneficiarios se sienten desorientados a la hora de hilvanar soluciones.

La observación de las poblaciones concuerda con la visión de los beneficiarios. Estos últimos afirman que es una irresponsabilidad ética del Serviu entregar viviendas con tan graves problemas de calidad. De lo anterior se desprende que los vecinos, tanto por su condición socioeconómica como por su calidad de deudores Serviu, necesitan percibirse como clientes del Serviu, en un lazo que va más allá de la mera entrega de la vivienda. En otras palabras, la obtención de la solución habitacional "constituye la primera piedra". El resto de la historia ... recién comienza.

## COMENTARIO FINAL

Existe una incongruencia entre las aspiraciones de las familias y los resultados del Programa. Este tiende a dar una ayuda a las familias pobres para que mediante el logro de una solución habitacional consigan empinarse por sobre la situación de pobreza. Los beneficiados señalan que mantienen fuertes niveles de insatisfacción con la solución habitacional, debido a problemas de calidad de la construcción y a la localización de la población.

Lo anterior es una paradoja. La búsqueda de economías de escala en las construcciones de viviendas Serviu está acompañada de fuertes deseconomías de gestión en relación con la calidad del producto. Ello impacta de forma negativa sobre las familias beneficiadas.

Estas familias experimentan fuertes externalidades negativas a partir del proceso de adjudicación de vivienda, ya que viven el desarraigo y las consecuencias de la migración de una comuna a otra. Se altera la vida familiar, se pierden las ventajas del lugar de origen y, muchas veces, se comienzan a vivir situaciones de gran inseguridad.

La falta de servicios de educación y salud en sus nuevas comunas es otro impacto negativo y aquí se da otra paradoja: la soñada solución habitacional se convierte en un dilema para la familia al perder las garantías del hábitat de origen.

La ausencia de una visión intersectorial resta eficacia al Programa de Vivienda Básica. Se responde al tema habitacional de manera segregada de las necesidades de salud, educación y de seguridad ciudadana. En este marco resalta la carencia de un trabajo mancomunado entre el Serviu y los municipios, actores fundamentales en la creación de barrios que acojan a los sectores populares.

La tendencia predominante de las poblaciones Serviu es encaminarse hacia el deterioro progresivo. El estudio realizado ha detectado que dicha tendencia puede revertirse a partir de la presencia de los siguientes elementos:

- a) Un diseño de viviendas y copropiedades que sea armónico con la vida comunitaria y que contenga elementos que la favorezcan.
- b) La construcción de redes de apoyo entre los vecinos y la organización de la propia comunidad.
- c) Facilitar los procesos de fundación de barrio desde el municipio, el Serviu u otros organismos estatales y privados.

La mayor aspiración de los clientes del Serviu que acuden al Programa de Vivienda Básica es vivir en un lugar seguro y con buenos vecinos. El proceso de deterioro va haciendo mella principalmente en estos anhelos, lo que genera condiciones para la aparición de conflictos vecinales y de inseguridad ciudadana. En este sentido, la conquista de herramientas para una mejor convivencia comunitaria se convierte en el mejor "antídoto" contra la inseguridad, en la medida que gatille solidaridad y acción común.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- BRIONES, Guillermo (1996).** Evaluación de Programas Sociales. Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación, PIIE, Santiago, Chile.
- CONSEJO NACIONAL PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA (1996).** Informe “La pobreza en Chile: un desafío de equidad e integración social”, Santiago, Chile.
- HAX, Arnoldo y Majluf, Nicolás (1995).** Gestión de empresa con una visión estratégica. Ediciones Dolmen, Santiago, Chile.
- KOTLER, Philip y Armstrong, Gary (1995).** Mercadotecnia. VI edición Prentice-Hall, México.
- LOBOS, Julio (1995).** Cautivando al cliente. Dolmen Ediciones, Santiago, Chile.
- MARTÍNEZ, Javier y Palacios, Margarita (1996).** Informe sobre la decencia. Ediciones Sur, Santiago, Chile.
- MINTZBERG, Henry (1996).** Administrar el gobierno, gobernar la administración. Harvard Business Review, mayo-junio 1996. Traducción provisoria del profesor Jaime Fuenzalida Dublé.
- PORTER, Michael (1996).** Ventaja competitiva. Cecs, México.
- RACZYNSKI, Dagmar y Cominetti, Rossela (1994).** La política social en Chile: panorama de sus reformas. Cepal, Santiago, Chile.
- SENGE, Peter (1996).** La quinta disciplina. Granica, Barcelona, España.