



UNIVERSIDAD DE CHILE
Facultad de Arquitectura y Urbanismo
Escuela de Postgrado
Programa de Magíster en Hábitat Residencial
Instituto de la Vivienda

***“APROXIMACIONES A LO SOCIAL EN PROGRAMAS DEL MINVU:
REVISIÓN CRÍTICA Y RECOMENDACIONES DESDE EL ENFOQUE DE
HÁBITAT RESIDENCIAL Y LAS DIMENSIONES DE LA COHESIÓN
SOCIAL”.***

*Actividad Formativa Equivalente para postular al Grado Académico de Magíster en
Hábitat Residencial”*

Alumno : Carlos Marín Etcheverry
Profesor guía : Jorge Larenas Salas

Santiago, Chile
2012



UNIVERSIDAD DE CHILE
Facultad de Arquitectura y Urbanismo
Escuela de Postgrado
Programa de Magíster en Hábitat Residencial
Instituto de la Vivienda

**“APROXIMACIONES A LO SOCIAL EN PROGRAMAS DEL MINVU:
REVISIÓN CRÍTICA Y RECOMENDACIONES DESDE EL ENFOQUE DE
HÁBITAT RESIDENCIAL Y LAS DIMENSIONES DE LA COHESIÓN
SOCIAL”.**

*Actividad Formativa Equivalente para postular al Grado Académico de Magíster en
Hábitat Residencial”*

Alumno : Carlos Marín Etcheverry
Profesor guía : Jorge Larenas Salas

Santiago, Chile

2012

Al acentuarse las disparidades socioeconómicas y espaciales en las ciudades de América Latina, ha resurgido el interés en políticas gubernamentales orientadas hacia la equidad.

*Sin embargo, las soluciones para los problemas urbanos más graves que actualmente aquejan a las ciudades deben cubrir **más que la mera implementación de medidas incongruentes y de escasa definición.***

Sonia Pereira, “Equidad en el acceso al suelo para la población urbana pobre”

1997

Mi más profundo agradecimiento y amor a mis hijos Camila y Diego, a mi madre y muy especialmente a Patricia. Tu apoyo ha sido invaluable y fundamental en lo espiritual y en lo técnico.

Muchas gracias:

A Jorge Larenas, por haber creído en mi nuevamente;

A todos los entrevistados, ya que su mirada ha sido fundamental para este producto;

A la música, que me da la energía para seguir; por ser la maestra suprema y por haber encontrado el “sueño del retorno”.

Dedicado también, con todo mi cariño a Rosario y a su ángel de luz.

TABLA DE CONTENIDOS

PRESENTACIÓN	8
CAPITULO I	12
CONTEXTO Y DELIMITACIÓN DEL TEMA	12
Antecedentes Generales	12
Algunos elementos del diagnóstico habitacional.....	12
Del norte de la Política Social y su rol en el tratamiento de la vulnerabilidad social	14
Del fin último de las políticas sociales y de la acción del Estado en América Latina y en Chile	17
Formulación del tema y problema de trabajo	24
<i>Sobre el tema de estudio</i>	<i>24</i>
<i>Sobre el problema de trabajo</i>	<i>28</i>
METODOLOGIA DE LA PROPUESTA	31
Hipótesis de estudio	31
Pregunta de Investigación	31
Objetivos de trabajo	32
Etapas metodológicas de la propuesta	33
Levantamiento de la información.....	34
CAPITULO II	35
ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DE LA POLÍTICA URBANO- HABITACIONAL DEL MINVU	35
Líneas de intervención y orientaciones estratégicas del MINVU.....	35
La Misión del MINVU.....	35
Objetivos Estratégicos del MINVU	36
I) Construcción de lo social, en base a elementos normativos de los programas urbano-habitacionales del MINVU	37
Programas Habitacionales: Habilitación Social.....	37
Fondo Solidario de Vivienda (DS N° 174/2005 de V y U)	37
Protección del Patrimonio Familiar (DS N° 255/2006 de V y U).....	42
Programas de desarrollo urbano- barrial; Participación y Gestión Social.	43

Programa de Pavimentos Participativos (DS N° 114/94 V y U)	43
Programa de Asistencia Financiera a Condominios de Viviendas Sociales (DS N° 127/1998 de V y U)	44
Programa Quiero Mi Barrio (DS N° 14/07 V y U)	44
II) Construcción de lo social, en base a la praxis; revisión de actores claves intervinientes en los programas urbano-habitacionales del MINVU: La configuración de “lo social” desde la gestión	46
ELEMENTOS TEORICO CONCEPTUALES DE LA PROPUESTA	48
Hábitat Residencial	48
Cohesión Social	49
El concepto y los alcances de la cohesión social	49
Algunas miradas en torno al concepto de cohesión social	56
La cohesión económica y social para la Unión Europea (UE):	56
Cohesión social para el Consejo de Europa:	56
Cohesión social para la Comisión Europea:	57
Cohesión Social para el Comité Económico y Social Europeo (CESE):.....	58
La cohesión social desde la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL):	59
La cohesión social según el Banco Interamericano de Desarrollo (BID):	59
La cohesión social desde la sociedad civil latinoamericana:	60
La cohesión social desde el Programa Regional para la cohesión social en América Latina, EUROsocial:	61
Áreas temáticas de intervención de la cohesión social.....	62
Cohesión social y sentido de pertenencia:	62
Cohesión social y políticas públicas	64
Cohesión social y políticas de uso de suelo urbano	65
Cohesión social y seguridad ciudadana	68
Cohesión social, desigualdad, pobreza y vulnerabilidad.....	70
Cohesión social y ciudadanía.....	72
Cohesión social, riesgo y protección social en América Latina.....	73
Cohesión social, confianza social, solidaridad y participación	74

Cohesión social y territorio	76
Sistema de indicadores y dimensiones identificadas para la revisión de la cohesión social	80
Críticas a la cohesión social.....	88
CAPITULO III	90
ANÁLISIS DE INICIATIVAS DE INTERVENCIÓN URBANO- HABITACIONAL DESCRITAS	90
Desde la intervención, a través de la Política Urbano-Habitacional	90
Desde la proyección de los conceptos definidos para intervención.....	91
Habilitación Social	91
Gestión Social	95
Participación Social	96
Desde la práctica, la visión de los informantes claves	97
Las ideas en común de “lo social”	97
Las ideas fuerza centrales en el discurso sobre lo social	99
CAPITULO IV	102
ELEMENTOS DE LA PROPUESTA DE INTERVENCIÓN EN LO SOCIAL	102
Desde los alcances del concepto (articulación y recomposición)	103
Desde las dimensiones operativas del concepto	106
CAPITULO V	112
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	112
ANEXO	121
Entrevistas efectuadas a informantes claves	121
BIBLIOGRAFÍA	139

RESUMEN: *El presente estudio, realiza una reflexión y análisis crítico del diseño de los programas habitacionales y de desarrollo urbano barrial vigentes a la fecha, del “Ministerio de Vivienda y Urbanismo” (MINVU) de Chile.*

Mediante el problema de investigación, se plantea que en dichos programas, no existiría una matriz conceptual única para la intervención en el ámbito sociocultural. Esto, estaría impactando en la calidad y efectividad de la política urbano habitacional.

Para abordar dicho problema, la “Actividad Formativa Equivalente” (AFE), se plantea la revisión del enfoque de hábitat residencial y el uso de algunas dimensiones del concepto de cohesión social, para construir una propuesta que aborde de manera integral el mencionado ámbito.

ABSTRACT: *This study makes a critical reflection and analysis of program design and urban development housing neighborhood in Force, the “Ministry of Housing and Urbanism” (MINVU) of Chile.*

Through the research problem, which arises in these programs, there would be no single conceptual matrix for intervention in the cultural field. This would impact on the quality and effectiveness of urban housing policy.

To address this problem, the “Equivalent training activity” (AFE), there is the review of residential habitat approach and the use of some aspects of the concept of social cohesion, to build a proposal addressing comprehensively the mentioned area.

PRESENTACIÓN

La presente Actividad Formativa Equivalente (AFE), constituye el documento final para optar al grado académico de Magíster en Hábitat Residencial de la Facultad Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Chile. En este documento, se desarrolla una reflexión general y un análisis crítico de la configuración y el diseño de los programas habitacionales y de desarrollo urbano¹, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) en cuanto al componente de “lo social”².

De tal forma, se aborda como problema de intervención la “*Desarticulación teórico-conceptual de “lo social”*”, en la formulación de iniciativas de intervención urbano-habitacional para la configuración del Hábitat Residencial. Así, el esfuerzo apunta a la revisión analítica de esta situación, orientándose a la necesidad de formular una dimensión única que permita abordar el ámbito sociocultural de las familias que reciben un beneficio estatal, derivado de la aplicación de algún Programa Urbano Habitacional³ del MINVU.

El sentido último de lo anterior, se orienta a generar directrices para el tratamiento efectivo de la dimensión de “lo social” en los Programas del MINVU, en vista a concretizar modelos de intervención urbano-habitacional. Esto, en la necesidad de potenciar y resguardar la adecuada aprehensión de los procesos sociales que se suscitan en el Hábitat Residencial y por ende, en la lógica de la ciudad.

¹ La presente formulación, plantea la diferenciación operativa entre programas habitacionales y de desarrollo urbano. Los primeros, hacen referencia a aquellas intervenciones que se orientan a entregar o reparar una vivienda. De contraparte, los segundos, apuntan a programas que dirigen su intervención, fundamentalmente en espacios comunes y públicos. Sin perjuicio de lo anterior, el principal énfasis del documento, se orientará a generar aportes para el diseño general de programas del MINVU.

² La presente AFE, desarrolla el concepto de “lo social”. Éste comprende la dimensión sociocultural de los programas urbano-habitacionales, en “contraposición” con la dimensión físico-espacial de una intervención.

³ Para efectos de la presente AFE, el concepto de urbano se referirá al área temática de intervención de los programas del MINVU “Pavimentación Participativa”, “Asistencia Financiera a Condominios de Vivienda Sociales” y “Quiero mi Barrio”, según se analiza en el Capítulo II del presente. De tal forma, la referencia a lo “urbano”, no considera la planificación urbana, lo cual no constituye objeto de la investigación.

Esta propuesta, nace a partir del análisis de las iniciativas de intervención urbano- habitacional del MINVU, las que en el último tiempo, han incorporado en su diseño programático orientaciones tendientes al trabajo con las personas, más allá de lo meramente constructivo⁴; 1) Programas Habitacionales: *Habilitación Social*; 2) Programas de Desarrollo Urbano-Barrial: *Participación Social y Gestión Social*. Sin perjuicio del avance que esta mirada podría proporcionar, estas intervenciones – capitalizadas como Programas - del ámbito sociocultural se han estructurado desde diversas miradas teórico conceptual de lo que entienden por “lo social”. Esto, puede implicar un problema de tratamiento normalizado de esta área, que, finalmente le restan potencia y efectividad a la acción de la Política Social aplicada por el Estado en materia urbano-habitacional. Además, esta situación, puede implicar *problemas para la comprensión del sentido final de la intervención que busca la política habitacional (y urbana)*, en cuanto a los requerimientos que debe asumir en el marco de los procesos socioculturales a escala barrial.

Se postula entonces, la ausencia de una “*matriz teórico conceptual única*”, lo cual estaría impactando en la efectividad de las iniciativas que se lleven a cabo en el territorio, toda vez que éstas no dan cuenta de manera válida y confiable de:

- a) Reconocer la *experiencia subjetiva del habitante; vivienda y entorno*.
- b) *Proyección hacia la ciudad*; configuración sociológica y política del habitante y su entorno.
- c) *Abordar de manera efectiva la vulnerabilidad sociocultural de las familias, en el ámbito urbano –habitacional*.

4 A través de la acción operativa del Servicio de Vivienda y Urbanización de la Región Metropolitana (en adelante, SERVIU Metropolitano), desde el año 1998 se realizaron algunas iniciativas tendientes a considerar el componente social, derivado de la acción “constructiva”. Un ejemplo de ello, lo constituye el ejercicio de “posventa” y operativos “SERVIU en terreno”, los cuales buscaban profundizar más allá a de la mera entrega de una “solución habitacional”, producto del Programa de Vivienda Básica (DS 62/84 de V y U).

Sin perjuicio lo anterior, a partir a las modificaciones realizadas a la Política Habitacional del año 2002 con la implementación de la Vivienda Social Dinámica sin Deuda (VSDsD), en sus modalidades SERVIU y externa (Programa Fondo Concursable para Proyectos Habitacionales Solidarios), se incorporó normativamente –y en la lógica de Asistencia Técnica-, las áreas de Acción y posteriormente Habilitación Social para el Fondo Concursable, y la implementación de un programa de acompañamiento posterior a la entrega de inmuebles de SERVIU, denominado “Un Barrio para mi Familia”, el que era mandatado por el MINVU, pero ejecutado a través de la acción del FOSIS (Fuente, elaboración propia a partir de datos SERVIU Metropolitano)

En esta lógica, se propone que el concepto de *cohesión social*, podría brindar dimensiones y variables pertinentes, para la construcción de una propuesta de modelo de intervención, que dé cuenta de los ámbitos fundamentales de intervención urbano-habitacional de “lo social”. Para ello, a través del presente AFE se busca configurar una “estructura conceptual” aplicada en una herramienta operativa para la intervención, de programas del MINVU, que se oriente a normalizar el uso de la dimensión de “lo social”, de manera tal que ésta *incorpore los “trozos” de ciudad, junto con el reconocimiento y el tratamiento del capital simbólico de las personas en su “habitar”*.

Concretamente, el análisis se plantea además como una reflexión crítica sobre las iniciativas de intervención, que abordan temas de orden sociocultural, desde la mirada de los Programas Habitacionales y de Desarrollo Urbano, que son parte de la parrilla programática del MINVU. Para ello, además se aborda la descripción crítica de los Programas Habitacionales, en cuanto al tratamiento que hacen de “lo social” en su formulación. Para ello, la presente AFE, se divide en cinco capítulos, los que comprenden la contextualización – delimitación del tema y metodología de trabajo (Capítulo I); los elementos constitutivos de la política urbano habitacional del MINVU desde lo normativo y lo práctico, junto con la perspectiva conceptual de la cohesión social (Capítulo II); el análisis del tratamiento de lo social en Programas MINVU (Capítulo III); el levantamiento de una propuesta de intervención social en lo urbano habitacional (Capítulo IV) y, finalmente, las recomendaciones y conclusiones del estudio (Capítulo V).

Esta AFE, no pretende agotar las posibilidades que podría brindar la cohesión social⁵ al diseño e implementación de los Programas urbano-habitacionales del MINVU, ni la totalidad de categorías que se derivan desde el concepto, sino que se plantea un segundo esfuerzo⁶, orientado a levantar luces para “amarrar cabos sueltos” y reorientar

⁵ La bibliografía del concepto, resulta abundante. Al respecto, se han utilizado los elementos bibliográficos que a juicio de este autor, resultan más pertinentes para los fines de la AFE.

⁶ El primer esfuerzo, lo constituye la Monografía final de Modulo de Evaluación Socioeconómica del Hábitat. Magíster en Hábitat Residencial, FAU, Universidad de Chile, 2010.

potenciales áreas de intervención no exploradas de dichos programas. De tal forma, se espera gatillar la discusión e instalar la necesidad de refundar esta línea de trabajo, en un Ministerio que, mayoritariamente se ha caracterizado por su paradigma técnico-constructivo en ausencia efectiva del tratamiento de “lo social”.

CAPITULO I

CONTEXTO Y DELIMITACIÓN DEL TEMA

Antecedentes Generales

A continuación, se abordan algunos elementos introductorios de carácter general, referidos a tema de estudio. Mediante este apartado, se busca contextualizar brevemente, el norte que han –o deberían haber - asumido las iniciativas de intervención en el margen de las Políticas Sociales vinculadas al ámbito habitacional, a partir de la realidad que asume el tema habitacional y de ciudad en nuestro país.

Algunos elementos del diagnóstico habitacional⁷

Como es conocido, Chile por medio de la acción del Ministerio del Vivienda y Urbanismo, desde los años 90⁸, asumió la necesidad de reforzar la implementación una política de financiamiento de vivienda social con fuerte énfasis en lo cuantitativo y orientado a la disminución del déficit habitacional existente a esa fecha. Esa iniciativa, vista desde dicha lógica “cuantitativa” de reducción de los altos niveles de déficit habitacional, fue exitosa (Sugranyes, 2005), toda vez que se cumplieron los objetivos

⁷ La presente formulación diagnóstica, esta basada principalmente en los planteamientos señalados por Rodríguez y Sugranyes, en el texto del 2005, “Los con techo” y trabajada por el autor en Monografía de Curso de Especialización en Vivienda Social, Universidad de Chile, INVI, 2006.

⁸ Como antecedente histórico contextual, cabe señalar que en el año 1976 se crean los Servicios de Vivienda y Urbanización (SERVIU). En el año 1978 se inicia el rol subsidiario de parte del Estado en el ámbito habitacional, lo que tiene un hito en el año 1984, en el que se crea el Programa de Vivienda Básica SERVIU, normado por el DS 62/1984 de Vivienda y Urbanismo. En este modelo, se asumen los llamados “tres pilares” de la vivienda básica; ahorro, crédito hipotecario y subsidio habitacional, asumiendo el Estado el diseño de los proyectos habitacionales y la licitación para la construcción de los mismos.

Con posterioridad, y en la lógica de la “nueva política habitacional” del año 2002, se enfatiza la “tercerización” de las funciones habitacionales del Estado, en lo que refiere a la gestión habitacional propiamente tal de las viviendas sociales. Ésta, es delegada a entidades externas al Estado Central, de carácter privado y/o público, las que han asumido varios nombres desde dicha fecha; Entidades Organizadoras, Entidades de Gestión Inmobiliaria Social (EGIS) y Entidades Patrocinantes (EP). De tal forma, el Estado, sólo se queda con el rol subsidiario en la intervención habitacional dirigida a grupos vulnerables, medios y emergentes.

Fuente, MINVU.

propuestos. No obstante, el análisis a posteriori, daría cuenta que ese modelo instaló serias limitaciones en cuanto a la calidad de vida y convivencia social que el producto “solución habitacional” ofreció a las personas. A estas limitaciones, se suma la, a lo menos discutible, calidad del producto final entregado, lo cual impacta en términos sociales y urbanos en la lógica de ciudad que vivimos hoy.

Los autores Rodríguez y Sugranyes, indicaron en su ya clásico texto “los con techo” que el problema del déficit habitacional, fue cambiando y evolucionando; “Si hace veinte años atrás el problema de la vivienda era el de las *familias sin techo*, hoy, en Santiago, el problema de la vivienda es el de las *familias con techo*” (Rodríguez; Sugranyes, 2005:14). Más aún, Márquez (2005) concluye que los problemas que emergen de la política de vivienda –o habitacional según la perspectiva desde la cual se interprete- que ha llevado a cabo el Estado chileno, tienen su fundamento en que los servicios y subsidios entregados, apuntaron a la integración funcional de las familias mediante la resolución del problema de los *sin techo*, pero descuidaron el rol intermediador de la cohesión social. [...] “su diseño no contempla la construcción de una comunidad de sociabilidad y sentidos desde donde sostener procesos de construcción de sujetos y ciudadanos, una comunidad a partir de la cual uno pueda efectivamente cumplir sus aspiraciones y donde el derecho a hacer de la vivienda un proyecto (colectivo o individual) sea posible”. [...] La integración funcional supone la interdependencia con un todo social; la integración simbólica, en cambio, supone la implicación de los sujetos en cuanto ciudadanos en un sistema de derechos, normas y valores⁹” (Márquez, 2005: 175).

En un análisis efectuado en el año 2007, como ponencia en la V Jornada de Vivienda Social, propuse que el fenómeno antes indicado, podría caracterizarse como un *deterioro progresivo barrial* de los conjuntos habitacionales (Marín, 2007), que se encontraba muy en la lógica de lo que Tironi denomina *nueva pobreza urbana* (2003), en el cual la pobreza deja de relacionarse directamente con las necesidades materiales, abordando aspectos aún más complejos, de carácter social-urbano.

⁹ El planteamiento incluye lo que la autora llama el paso de lo material a lo simbólico.

Hoy, las situaciones de precariedad vinculadas a lo “habitacional”; delincuencia, deserción escolar, inactividad, concentración geográfica de la población pobre, mala calidad de la convivencia en los espacios de hacinamiento y marginalidad junto con escaso valor inmobiliario (Tironi 2003 *in* Rodríguez; Sugranyes, 2005), parecen haberse profundizado aún más, en la lógica de deterioro urbano que afecta a nuestra ciudad.

En base a dicho escenario, a juicio de este autor, desde el año 2006 se han venido formulando en una lógica más sistemática, una serie de políticas y programas que han buscado “hacerse cargo del tema pendiente y de los problemas antes señalados”¹⁰. En esta lógica, estaría el “refuerzo” de temas de orden sociocultural, destinado a trabajar a priori con las familias que se adjudican una vivienda, o bien a palear los problemas –principalmente físicos- que presentan los inmuebles y los sectores –barrios- que habita la población más vulnerable en este ámbito. No obstante, la pregunta que cabe formularse a mi parecer, es si dichas iniciativas están resolviendo efectivamente los problemas diagnosticados, y la velocidad con que se genera dicha respuesta. Entiendo que es un punto en revisión.

Del norte de la Política Social y su rol en el tratamiento de la vulnerabilidad social

En las reflexiones finales planteadas por Manuel Tironi en su texto de “Nueva Pobreza Urbana” (2003), el autor refiere a los cambios suscitados en el país en los últimos 15 años y de cómo las necesidades referidas a la producción de viviendas, han dejado de relacionarse directamente con lo material, apuntando hacia aspectos sociales y urbanos. Además, plantea que el malestar de los conjuntos habitacionales, tiene su explicación en el fenómeno de los guetos y en un “quiebre comunitario”.

¹⁰ Según entiendo, en esta categoría, podríamos ubicar la “Nueva Política Habitacional” que propuso el gobierno de la ex presidenta Bachelet, principalmente en los énfasis programáticos propuestos, la formulación del Programa de Protección del Patrimonio Familiar y el Programa Quiero Mi Barrio.

A casi 10 años de la elaboración de dicho diagnóstico, parece ser de suma importancia, correlacionar ese discurso, con una mirada más global que permita generar una mejor lectura de la realidad, que se orienten al éxito de las Políticas Sociales del área, a partir de la cual se derive la intervención urbano-habitacional. Resulta importante entonces, hacer referencia al “despliegue globalizador de la modernidad”, que ha tenido efectos en la estructura tradicional de tiempo y espacio, como en los procesos socio-culturales que se presentan en éstos. Así, la lógica habla de profundas transformaciones en la vida social contemporánea, que tienden a despojarla de sus “contenidos tradicionales” y a articular nuevas configuraciones espacio-temporales¹¹.

En un escenario que da cuenta de múltiples cambios¹² que afectan a la sociedad en la actualidad, aparece fundamental, generar un “norte” claro en la lógica de intervención, como campo de trabajo de la Política urbano-habitacional, que permita potenciar su efecto en el logro de los objetivos propuestos. Así; ¿Cuáles son estos campos; de qué forma deben operacionalizarse; cómo rescatar la lógica del sujeto de la intervención?. En esta búsqueda de nuevos “brios” para la política social –urbano habitacional- aparece como interesante la propuesta de Robert Castel, en su texto “La Metamorfosis de la cuestión social” (1995).

Castel, aborda los temas de vulnerabilidad y desafiliación social, como modelos explicativos para observar los sectores de la sociedad, a partir de un análisis inicial de problemas vinculados al empleo y de lo que él denomina “debilitamiento generalizado de las condiciones y protecciones laborales de aquellos que sí se encuentran insertos en el mercado de trabajo” (Castel, 1995 in Arteaga, 2008: 164). El elemento fundamental de la propuesta –extrapolable a las directrices de la Política urbano habitacional- dice referencia con los efectos que dichos procesos generan en la constitución de soportes sociales de los individuos. Para Castel, la participación de los

¹¹ Idea rescatada en base a texto trabajado de Josepa Cucó Giner, Magíster Hábitat Residencial 2010.

¹² Castel (2004) habla que la sociedad contemporánea, se caracteriza por una configuración de múltiples situaciones y escenarios; relaciones ambiguas de protección-seguridad, o seguros-riesgos.

individuos en redes de sociabilidad, constituyen “capas de protección”, que a su vez se configuran como zonas de cohesión social.

Estimo que, resulta rescatable la noción de vulnerabilidad que plantea Castel, entendiendo que “no es un término estático, pues un individuo puede localizarse en distintas zonas de vulnerabilidad” (Castel, 1995 in Arteaga, 2008: 164). En tal sentido, el concepto de vulnerabilidad se entiende como “un proceso multidimensional que confluye en el riesgo o probabilidad del individuo, hogar o comunidad de ser herido, lesionado o dañado ante cambios o permanencia de situaciones externas y/o internas” (MIDEPLAN, 2001: 32). En ese contexto, Castel relaciona el concepto con la inserción sólida en redes laborales, lo que implica seguridad salarial y protección en diversos aspectos, ubicando al individuo en una “zona de integración” (Castel, 1995 in Arteaga, 2008). De contraparte, cuando las redes se debilitan, se producen procesos de vulnerabilidad social en las personas¹³.

Ahora bien, para Arteaga (2008), Castel utiliza el concepto de “desafiliación” para brindar mayor movilidad a la interpretación de la realidad, que la que se levantaría a partir del término “exclusión”. Se eliminaría entonces, la visión dicotómica de los que están dentro y fuera de la sociedad. “Cuando se habla de desafiliación se tiene como objetivo visualizar no tanto una ruptura sino un recorrido hacia una zona de vulnerabilidad –esa zona inestable que mezcla la precariedad del trabajo y la fragilidad de los soportes de proximidad, lo que permite, además, subrayar la relación de disociación con respecto de algo, apreciándose el hecho de que un individuo puede estar vinculado, por ejemplo, más estrechamente con las relaciones societales [...]”. “Al establecer la desafiliación un recorrido diverso y accidentado de vulnerabilidades, más que homogéneo y plano, resulta importante cartografiar sus rupturas y continuidades; en una palabra, su metamorfosis”. (Castel, 1995 in Arteaga, 2008: 165). Del hecho que para el autor, los riesgos de fractura en la cohesión social de la sociedad, sean mirados entendiendo que éstos estarían siendo provocados mayoritariamente por las transformaciones de la vulnerabilidad y la desafiliación social (Arteaga, 2008).

¹³ Cabe señalar sobre el concepto de vulnerabilidad social, que para Diego Palma (2002), éste aplica para un proceso intermedio y dinámico, entre la integración y la exclusión, que se presenta específicamente en el ámbito social.

Sobre lo anteriormente desarrollado, destaca el insumo interpretativo –con carácter de movilidad- que aporta Castel, donde se amplía la lógica de la vulnerabilidad social, en conjunto con la desafiliación social, como herramienta para comprender mejor la situación actual. La necesidad de la Política de intervención urbano –habitacional, asume entonces, la “obligatoriedad” de abordar de manera efectiva, la recuperación y reconfiguración del tejido social. Es en este punto que, un cabal entendimiento de lo “social”, surge como sumamente pertinente al logro de los objetivos que sean propuestos.

Del fin último de las políticas sociales y de la acción del Estado en América Latina y en Chile

El tratamiento “tradicional” de la pobreza y su entendimiento desde criterios economicistas “*univariados*”, ha sido el tenor de las Políticas Sociales en Chile y América Latina (Palma, 2002). El éxito relativo en cuanto a los indicadores macroeconómicos tradicionalmente sometidos a prueba; evolución del empleo y disminución de la pobreza; crecimiento económico y pobreza; distribución del ingreso y oportunidades, han configurado un “modus operandi” del diseño y ejecución de Políticas Sociales por parte del Estado Chileno.

Palma (2002) nos habla que el sustento de las Políticas Sociales en Chile –y Latinoamérica- ha estado en un determinado concepto de pobreza, el cual se fundamenta en la revisión de ingresos familiares, desde el punto de vista de la posibilidad que éstos brindan para resolver la adquisición de bienes y servicios para resolver necesidades básicas. Para este autor, “la única heterogeneidad que podría reconocer un diagnóstico inspirado en el concepto de “pobreza”¹⁴ es la que corresponde

¹⁴ Para este autor, la referencia entre comillas al concepto de pobreza, es utilizado en el texto de referencia como indicador de lenguaje técnico y no coloquial. Desde ese punto de vista, hablar de “pobreza” en el artículo revisado, versa a la referencia de utilización de la Metodología de Línea de Pobreza.

a las distintas posiciones a lo largo de un continuo del ingreso familiar [...] los rasgos no monetarios pueden ser más definitorios para muchos segmentos” (Palma, 2002: 92).

La mirada asistencialista, más la mirada homogénea de los pobres-no pobres, hace que las políticas sociales, cuando tienen éxito, no logran sustentabilidad en su acción social. Más aún, para Palma, “las políticas no participativas, orientadas para suplementar carencias, no ayudan a educar ni fortalecer capacidades para desempeñarse de manera autónoma una vez que, cruzado el umbral mágico de la línea, esas personas dejan de recibir la ayuda pública” (Palma, 2002: 94).

Ahora bien, para Larrañaga (2010), la inclusión a fines de los noventa del concepto de grupos vulnerables en las Políticas Sociales, constituye una gran innovación, en lo que respecta a la puesta en marcha de una diversidad de Programas que trabajaban de otra forma este componente.

Como principal iniciativa en las Políticas Sociales en Chile tendientes al combate de la extrema pobreza (Larrañaga, 2010), el autor distingue el Programa Chile Solidario. Este, planteaba tres premisas básicas: existen familias marginadas del crecimiento de la economía y de la Política Social (grupos de indigencia o de extrema pobreza); existe una parrilla programática pública en el país de programas que puede entregar los elementos necesarios a esas familias, en cuanto a asistencia y promoción, que les permita superar su situación de extrema pobreza; existe la necesidad de implementar un actor profesional externo, que trabaje directamente con las familias, de manera tal de articular éstas con la citada red, estableciendo compromisos tendientes a instalar las competencias necesarias para la superación de la pobreza (Larrañaga, 2010). Ahora bien, no obstante el carácter *innovativo* de esta iniciativa, los resultados no han sido los esperados, toda vez que hay problemas de información y surgen dudas en cuanto al diagnóstico inicial que identificó a las familias a quienes intervenir. No obstante, es importante destacar que el sentido de esta intervención, distingue cambios principalmente en dos áreas, ingreso y empleo.

Adicionalmente a lo anterior, Larrañaga también señala que a partir de los primeros años del S XXI, se introduce un nuevo modelo de Políticas Sociales en Chile, los cuales son denominadas Políticas de Protección Social “pues tienen como fin atender las vulnerabilidades que enfrentan las personas y los hogares en el plano socioeconómico¹⁵”. (Larrañaga, 2010: 13).

La autora Clarisa Hardy, en su análisis de sociedades Latinoamericanas y Políticas Sociales (2004), nos habla de un cambio en la lógica, en cuanto a importancia e inversión de las Políticas Sociales a partir de los años 90 en toda América Latina. Para ella, a partir de esta década, se registra además, un énfasis en la gestión gubernamental desde el Estado que, en ciertos ámbitos, ha derivado hacia la privatización de algunas áreas. Independientemente, y en consistencia con el análisis efectuado por los otros autores trabajados, se mantiene la conclusión que a pesar de todos los esfuerzos realizados, aún se está lejos de establecer los mecanismos efectivos que permitan a las familias que se encuentran en estado de vulnerabilidad, afrontar los riesgos a los cuales se encuentran afectos (Hardy, 2004). Este último punto, surge como el gran desafío de las nuevas Políticas Sociales.

Hardy, hace referencia a una mayor inversión social, principalmente en educación y salud, destinado a aquellos grupos que presentan menores ingresos. No obstante lo anterior, haciendo una revisión, en base a lo señalado por Palma, es conveniente preguntarse de qué “vulnerabilidad” y enfoque de pobreza estamos hablando como objeto de intervención.

Por su parte, Diego Palma hace ver la notoria contradicción entre el creciente aumento del gasto social por parte del sector público, en contraposición del progresivo aumento de pobres en América Latina. En la Región, de acuerdo a cifras CEPAL, Palma hace referencia a un aumento del 38% durante el último decenio del siglo XX y a un incremento del 68% en Chile –muy por encima del resto de la región- en el mismo periodo de referencia (Palma. 2002). Sin perjuicio de lo anterior, para este mismo autor,

¹⁵ Este autor, nos habla de dos iniciativas emblemáticas en esta lógica, la reforma a la salud con garantías explícitas y creación del Sistema de Pensiones Solidarias.

también resulta significativo, el bajo impacto que dichas cifras de inversión han tenido en la distribución de ingresos y en la falta de coherencia, que han tenido los efectos de estas iniciativas en la real condición de los pobres, sobre todo en Chile¹⁶.

Aparentemente, a pesar de las experiencias innovativas que nos indica Larrañaga, en cuánto a la variedad y tipología de programas sociales que se han implementado en el último tiempo referidas a garantías de derechos mínimos y protección social, éstas no están llegando efectivamente a las familias en situación de vulnerabilidad social. Así, como estrategia de sobrevivencia, en ausencia de dicha acción, implica que las familias deben afrontar esta batería de riesgos, sobre la base de la administración del capital que poseen desde lo familiar, barrial, societal, etc.

Según señala Hardy, a lo ya mencionado, “se ha comenzado a delegar la ejecución de algunas funciones de provisión y prestaciones de servicios sociales al sector privado, en áreas tales como la salud, la educación y seguridad social” (Hardy, 2004: 248). Cabe hacer presente que para la autora, contrariamente a esta lógica de aumento del gasto social y protagonismo, en cuanto a la gestión gubernamental, el balance que queda de los años noventa, en cuanto al impacto alcanzado por estas iniciativas, es relativamente bajo. Para ella, los resultados obtenidos tienden a ser limitados, no generalizables y no sustentables (Hardy, 2010). Peor aún, las relativas mejorías y avances sociales, junto con las innovaciones puestas en práctica, no han traspasado al nuevo milenio una real disminución de fenómenos sociales como la desigualdad y la exclusión, llegando inclusive a agravarse y a –eventualmente- adquirir nuevas “caras” (Hardy, 2010).

En otro plano, hace especial énfasis en que las Políticas Sociales – independientemente de sus grandes transformaciones en el último tiempo- han quedado rezagadas respecto de las nuevas realidades sociales¹⁷ que emergen y se

¹⁶ Palma hace la distinción, en cuanto a que la “poca eficacia” o falta de filo de las Políticas Sociales, no tienen relación con la naturaleza del aparato público del Estado, sino que, tienen que ver con la naturaleza y formas de reproducción que han tenido las mismas en nuestro medio.

¹⁷ Esta autora, muy en sintonía con lo que señala Diego Palma en su análisis, nos indica la especial contraposición que tendrá el escenario en el que deberán moverse las nuevas Políticas Sociales, donde adquiere relevancia la progresión de la llamada

aceleran con fenómenos mundiales como la globalización. “Se produce, así, un fenómeno de inadecuación o no correspondencia entre las Políticas Sociales vigentes y las dinámicas sociales en curso y sus previsibles tendencias [...]” (Hardy, 2004: 251).

Para la autora es clave que se refuerce el propósito central de las Políticas Sociales, el que debe ser “la satisfacción y vigencia de derechos sociales universales para toda la ciudadanía” (Hardy, 2010: 263). Esto, sin perjuicio que haya un choque entre los criterios que finalmente determinan los procesos de focalización y los recursos disponibles para dichos efectos. Los esfuerzos por brindar a las Políticas Sociales de un reconocimiento de la heterogeneidad social y la diversidad que se presenta en los años noventa, no ha sido suficiente para hacerse cargo de los cambios progresivos del último tiempo.

En cuanto a las posibilidades para nutrir el “nuevo” enfoque que deberían asumir las Políticas Sociales, en base al diagnóstico que se tiene, como se ha señalado, el concepto de *desafiliación* que propone Castel (2010) puede ser central. Para el autor, la *desafiliación*¹⁸ configura la ruptura de un compromiso social, es decir “la desconexión respecto de las regulaciones a través de las cuales la vida social se reproduce y se renueva” (Castel, 2010: 229). En esta estructura, los sujetos están *marginados en segundo plano, no son marginales* en cuando a la adhesión a las estructuras socioeconómicas, tal y como, a mi juicio han sido “entendidos” en cuanto al objeto de desempeño de las Políticas Sociales, según el devenir actual.

La conceptualización del objeto de intervención que debe asumir una nueva generación de Políticas Sociales, necesita avanzar articuladamente con los cambios

“pobreza dura”, asociada a la mala calidad educacional y la exclusión y marginalidad que se generará en base a los nuevo requerimientos del mercado del trabajo y el empleo. En concreto, el aumento de un empleo desprotegido; precarización desde el sector formal hacia el informal, inestabilidad laboral, desigualdad de ingreso, nuevas condiciones de empleo en el marco de economías abiertas afectas a situaciones internacionales.

¹⁸ Castel, en su libro “El ascenso de las incertidumbres”, dedica un capítulo para configurar empíricamente, a juicio de este autor, las principales características que asumen los sujetos “desafiliados”. Para ello, hace referencia a algunas características de los personajes de la novela Tristán e Isolda. Un punto interesante, aparece en la alegoría que utiliza sobre la vida de estos personajes, a quienes identifica como *desafiliados*; “(...) Tristán e Isolda (...), no tienen nada que perder o que ganar porque nada tienen que preservar” (Castel, 2010: 243).

que afectan a las familias en situación de vulnerabilidad. Desde ese punto de vista, en cuanto al diseño de las Políticas, se hace imprescindible evolucionar en el concepto que a juicio de este autor se sigue manteniendo con ciertos matices. Esto es la inevitable revisión del factor “pobreza” en atención a la variable ingresos, implicando la homogenización de los sujetos a quienes está dirigida la política. Más aún, los elementos innovadores que fueron incluidos en el diseño de las políticas, sólo alcanzará sustentabilidad en tanto logre posicionar la lógica evolutiva de la realidad actual.

Así, la capacidad de avanzar en propuestas que den respuesta efectiva a los requerimientos de aquellos grupos vulnerables (familias afectas en riesgo social), debería dar un paso más allá de la estructura que presenta en este momento, en el marco de la protección social¹⁹.

De lo anterior, la efectividad de las intervenciones que se deriven de las políticas sociales, tienen como obligación dar cuenta de la heterogeneidad y diversidad social, en el entendido de avanzar más allá de la mera respuesta al establecimiento de mínimos necesarios –como satisfactores de necesidades- para aquellos grupos más vulnerables, en cuanto a su condición socioeconómica y a la forma como les afectan los progresivos efectos de situaciones de riesgo a los que se encuentran afectos.

Para lo anterior, en base a los antecedentes planteados principalmente por Hardy (2010), surge la necesidad de resolver tres grandes puntos:

- 1) **Aumento eficiente y eficaz del gasto social en áreas sensibles de intervención, que tengan vínculo directo con factores de riesgo socioeconómico-cultural:** Orientar un mayor gasto social en las Políticas Sociales que tengan como objetivo la educación (resguardando la igualdad de oportunidades y calidad de la misma), el empleo, la salud, previsión social y vivienda, principalmente. La evidencia proporcionada por los datos de CEPAL en

¹⁹ De acuerdo al modelo planteado en las Políticas Sociales, el enfoque de la Protección Social apunta a garantizar los mínimos necesarios de aquellos grupos más pobres, de manera tal que puedan resguardar una satisfacción básica de sus necesidades (Larrañaga, 2010).

América Latina en este ámbito²⁰ (Hardy, 2010), dan cuenta que, pese a los esfuerzos realizados, aún se dista mucho de la inversión en gasto social que realizan países que presentan un estándar de “vida” más alto. Esta situación, hace presuponer que independientemente de los esfuerzos realizados, aún queda mucha brecha pendiente.

- 2) **Reconfiguración y fortalecimiento del Estado, como gestor directo de rentabilidad social:** Dicho aumento en el gasto social, requiere del fortalecimiento de un Estado eficiente²¹, que reconceptualice su gestión, en un parangón a los esfuerzos sostenidos –y en curso a mi entender- que se realizó durante la década de los noventa y la anterior. Desde ese punto de vista, surge como necesidad el análisis efectivo de la tercerización de roles en el ejercicio de la Política Social. Dicha tercerización, desde la opinión de este autor, posiciona elementos de rentabilidad privada en un margen de operación que, necesariamente debe ser de orden público. Esta situación, apunta particularmente a relevar la inconsistencia y los problemas que se generan, toda vez que el privado asume la asistencia y/o promoción de grupos vulnerables que no le generan rentabilidad en el corto o mediano plazo, en cuanto a las divisas que debe aportar al Estado, en esta estructura “tercerizada”²² en actores privados.

²⁰ Hardy cita datos de la CEPAL que hablan de diferencias de entre US\$ 113 y US\$ 1.055 como promedio anual de gasto social. Ahora bien, para la autora el problema mayor que se tiene en este ámbito, tiene relación con el hecho que cualquier inversión partirá con un piso muy bajo, que es producto de las falencias en esta área que se generaron en la década anterior a los noventa. Dicha situación, obliga a redoblar los esfuerzos de inversión en gasto social.

²¹ Para Castel, existe una inconsistencia entre el pleno ejercicio de libertades, y la acción del Estado, de manera tal de resguardar la protección de los ciudadanos en cuanto a los riesgos a los que podrían estar afectos. Desde ese punto de vista, todo ejercicio del Estado en el marco del ejercicio de las protecciones sociales, deberá apuntar a la utilización de medios que, podrían verse atentatorios de los derechos individuales, pero que, deben actuar en el marco de precariedad en el que se encuentran las sociedades actuales.

²² En su análisis de las características y la evolución de las Políticas Sociales en América Latina, Rolando Franco habla de una evolución de paradigmas. Un elemento central en ésta lógica, hace referencia a la tercerización de funciones a privados. Distingue que la lógica comercial, atiende a una clientela solvente. Así, de acuerdo al autor, hay escasa vinculación entre la equidad y la atención de los pobres bajo esta modalidad. Más aún, Palma (2002), nos comenta que las prácticas de tercerización, han orientado la subcontratación, el contrato por tarea fija y la flexibilidad laboral, formas que a mi juicio, constituyen nuevos modos de precarización y de vulnerabilidad.

- 3) **Actualización del “software” de las Políticas Sociales actuales, en base a la reconfiguración conceptual:** Aparece fundamental buscar otras miradas que den sustento a la formulación y el diseño de Políticas Sociales. Si en un momento, se optó por la mirada gradual y dinámica que aportó el concepto de vulnerabilidad, en lo que Palma (2002) señala como el punto móvil entre la inclusión y la exclusión, y se consideró la necesidad de establecer un sistema tendiente a aportar mínimos necesarios para que las personas pudiesen afrontar los efectos de situaciones de riesgo, hoy aparecería como imprescindible avanzar un paso más en un nuevo concepto. En esta lógica, la idea de desafiliación que aporta Castel (2010), se visualiza como una alternativa pertinente, que permita dar mayor consistencia al sustento de esta nueva generación de Políticas Sociales. Lo anterior, no implica en ningún caso un cambio y omisión del terreno ya avanzado, sino más bien, buscar un foco que permita brindar a las Políticas Sociales del *“update de su software”*, de manera tal de dotarlas de la sensibilidad necesaria que se requiere, para que éstas logren dar cuenta de los procesos que viven las familias vulnerables, principalmente en torno a los efectos que se generan producto de la creciente precariedad de la calidad del empleo

Formulación del tema y problema de trabajo

Sobre el tema de estudio

La Política Habitacional y de Desarrollo Urbano²³, ha definido la necesidad de realizar intervenciones de orden sociocultural. Así lo denotan las iniciativas que se han venido configurando a la fecha por parte del MINVU. En esa lógica, lo que fue la nueva Política Habitacional, se orientó hacia el aseguramiento de la calidad de vida de las

²³ La revisión de Programas habitacionales y urbanos que realiza la presente AFE, tiene como referencia cronológica, los programas vigentes desde el 2010 a la fecha. Ahora bien, es necesario aclarar que, existe un esfuerzo por dar cuenta de cómo se ha configurado el tema de “lo social” en la política habitacional y urbana, lo cual, ha tenido un incremento paulatino en los énfasis de dichas iniciativas de intervención, desde los años 90 hasta el día de hoy.

personas y de sus barrios, por medio del fomento de la integración y la reducción de la desigualdad²⁴. Para ello, se plantearon tres grandes ejes-desafíos, como orientación a las iniciativas programáticas que se han venido implementando a la fecha:

Disminución del déficit habitacional y focalización de familias pobres;

Garantía en la calidad de las viviendas, por medio del mejoramiento en los estándares y procesos de diseño y construcción;

***Promoción de la integración**, por medio de la articulación de las “soluciones habitacionales” en barrios y ciudades. En este último eje, se inserta la **Habilitación Social** de las familias que acceden a una vivienda.*

Efectivamente, en el planteamiento de la administración del Gobierno anterior, se comenzaron a implementar²⁵ diversos énfasis desagregados en los diversos Programas Habitacionales. En éstos, el instrumento **Plan de Habilitación Social**, surge como el elemento que permite abordar las **necesidades de integración y articulación barrial con la ciudad, que se esgrimieron en el tercer eje de la Política Habitacional**.

Los Programas Habitacionales, materializaron la incorporación en su diseño programático, de iniciativas tendientes al trabajo con las personas, más allá de lo meramente constructivo. Se plantea entonces, en gran medida como respuesta a los elementos de diagnóstico trabajados por los autores Tironi, Sugranyes y Rodríguez entre otros (2005), el reconocimiento de la necesidad de intervención en áreas socioculturales de proyectos habitacionales. El fundamento implica, ir más allá de la recepción de una “solución habitacional”, o del mejoramiento físico del inmueble.

²⁴ Extracto de Programa de Gobierno ex Presidenta Michelle Bachelet

²⁵ En algunos casos, se concretaron y perfilaron iniciativas orientadas al tratamiento de temas sociales, principalmente, a través de la idea de la habilitación social. En otros casos, como por ejemplo los programas de pavimentación participativa, se mantuvo la lógica que ya se venía trabajando desde finales de los noventa.

Particularmente, en los Programas Habitacionales, el concepto que fundamenta epistemológicamente la intervención, refiere a la **Habilitación Social**; la ejecución de los Programas Habitacionales –como se verá más adelante–, contempla la realización de acciones de este orden con los sectores más vulnerables de la población. Para ello, se han destinado recursos específicos para dar cobertura a esta área de intervención, la cual se cancela bajo la modalidad de productos a empresas externas a las entidades del Estado²⁶, denominadas Entidades de Gestión Inmobiliaria Social (EGIS)²⁷, y Prestadores de Servicios de Asistencia Técnica (PSAT).

En otro ámbito, que han venido trabajando las iniciativas de “lo social”, mediante su intervención “participativa”, son los Programas Urbanos Concursables (Participación Social), en cuanto a las iniciativas de Pavimentos Concursables y Programa de Asistencia Financiera a Condominios de Viviendas Sociales. Caso especial, en base al protagonismo político que ha tenido, lo constituye el Programa “Quiero mi Barrio”. En éste, dentro de su parrilla, ha definido la intervención en el ámbito socio-cultural por medio de la aplicación del concepto de **“Gestión Social”**, el que se concretiza en el Plan de Gestión Social, que aborda las acciones de “lo social” con la comunidad.

Entonces, se visualiza una serie de intervenciones en el ámbito sociocultural que se estructuran desde **diversas miradas teórico conceptuales (Ver Figura N 1)**. Esto, puede implicar un problema de tratamiento estandarizado de esta área, que, finalmente le restan potencia y efectividad a la acción de la Política Social aplicada por el Estado en materia urbano-habitacional. De tal forma, la propuesta del autor se orienta a **la búsqueda de un concepto único**, funcional y estandarizado que aporte al tratamiento integral del ámbito socio-cultural desde la política urbano-habitacional, hacia la configuración efectiva del Hábitat Residencial.

²⁶ Asistencia Técnica, normada por Resolución Exenta MINVU N° 533.

²⁷ Cabe señalar que con la entrada en vigencia del Nuevo programa habitacional “Fondo Solidario de Elección de Vivienda” DS N 49/2011 de V y U, en términos de “etiqueta”, se cambia el nombre a las EGIS, por el de “Entidades Patrocinantes” EP. Sin perjuicio de este cambio de nombre, la función sigue siendo la misma.

Figura N 1: Diagnóstico: Miradas en torno a lo social, desde los Programas del MINVU.



Fuente: Elaboración propia.

Sobre el problema de trabajo

De acuerdo a los antecedentes expuestos, existiría una desarticulación **teórico-conceptual** en el tratamiento por áreas de la lógica sociocultural, en el ámbito del desarrollo urbano-habitacional del Hábitat Residencial en los programas propuestos por el MINVU. Esto implica que cada programa del MINVU, asume “su” mirada conceptual del ámbito sociocultural (lo social). Se presentarían entonces, **problemas para la comprensión de lo social, desde los diversos tipos de intervención, efectuados en el marco de la política habitacional (y urbana)**, de los procesos socioculturales a escala individual, barrial y societal.

Se esgrime como supuesto, que la falta de una **“matriz teórico conceptual única”²⁸**, estaría impactando en la efectividad de las iniciativas que se lleven a cabo en el territorio, toda vez que éstas no dan cuenta de los objetivos que deberían ser perseguidos en una intervención urbano –habitacional (Ver Figura 2), entorno a:

- a) Reconocer la *experiencia del habitante; vivienda y entorno*.
- b) *Proyección hacia la ciudad*; configuración sociológica y política del habitante y su entorno.
- c) *Abordar de manera efectiva la vulnerabilidad sociocultural de las familias, en el ámbito urbano –habitacional*.

Sobre la base de lo anterior, se estima que los procesos de intervención que se realizan a partir de la aplicación de los programas habitacionales y urbanos desde el MINVU, no estarían dando cuenta del ámbito sociocultural (lo social), con la potencia que estos procesos requieren. Vale decir, las intervenciones que se generan, no conllevarían mejoras reales en la calidad de vida de las familias beneficiadas por un programa urbano –habitacional del MINVU, en el plano sociocultural.

²⁸ El supuesto, se fundamenta en el hecho constatado en que los diversos programas urbano-habitacionales del MINVU, presentan diferentes conceptos para referirse al ámbito de lo social. Dicho análisis, se realizó en la Monografía presentada para aprobar el Módulo de “Evaluación Socioeconómica del Hábitat” 2010, del Magíster en Hábitat Residencial de la FAU de la U. de Chile.

Asimismo, la regeneración barrial, presenta la deuda de cómo incorporar los “trozos” de ciudad, en la articulación general de ésta. Esto, en el marco del reconocimiento y tratamiento del capital simbólico de las personas en su “habitar”.

En base a los antecedentes expuestos, se estima el principal problema que se configura, constituye una “Desarticulación teórico conceptual de “lo social”, en la formulación de iniciativas de intervención urbano-habitacional para el tratamiento de procesos socioculturales de la configuración del Hábitat Residencial desde los programas del MINVU”.

Para el tratamiento del anterior, la propuesta que se levanta en la presente AFE y que configura las hipótesis de trabajo que se mencionan más adelante, dice relación a que desde las dimensiones que brinda el concepto de cohesión social, podría estructurarse una matriz única que aporte en el mejoramiento del tratamiento de esta área sociocultural.

Figura N 2: Diagnóstico: Líneas directrices de intervenciones urbano-habitacionales de programas del MINVU.



Fuente: Elaboración propia.

METODOLOGIA DE LA PROPUESTA

A continuación, se hace referencia a los elementos metodológicos del trabajo. Por medio de estos, se espera dar cuenta de la pregunta de investigación de la presente AFE, de manera tal de encaminarse al levantamiento de la propuesta para diseño de intervenciones en el urbano habitacional, sobre programas del MINVU.

Cabe señalar que, el presente documento, sigue la estructura planteada en la Monografía final del Módulo de Evaluación Socioeconómica del Hábitat, del Magíster en comento. En dicha ocasión, se presentó la revisión inicial de carácter introductoria de la presente AFE.

Hipótesis de estudio

“La configuración de una línea teórico-metodológica única, normalizada y articulada, permitirá mejorar la comprensión integral de los procesos de desarrollo y vulnerabilidad sociocultural, en el marco de la formulación e implementación de iniciativas de intervención urbano – habitacional del MINVU”.

“La revisión crítica del concepto de cohesión social, podría brindar dimensiones pertinentes para diseñar una matriz única que permita potenciar la comprensión de lo “social”, en programas urbano-habitacionales del MINVU, orientados al tratamiento y configuración del hábitat residencial”.

Pregunta de Investigación

“¿Qué elementos teórico conceptuales de “lo Social” deben ser articulados para el logro de una comprensión integral y efectiva de los procesos socioculturales en la configuración del hábitat residencial, en el marco de la formulación e implementación de programas de intervención urbano-habitacional del MINVU?”.

En el planteamiento de la pregunta, hay un esfuerzo por recoger los principales elementos-variables de la discusión presentada, con relación a la desarticulación teórico- metodológica del ámbito de lo social en las propuestas de intervención urbano-habitacional de los Programas del MINVU. Cabe hacer presente que, el sentido propuesto para la pregunta, es el logro de dimensiones que se constituyan en directrices del tratamiento de lo social. Esto, de manera tal de encaminar el rumbo del análisis hacia la configuración de una propuesta conceptual única, destinada al tratamiento del hábitat residencial, principalmente en lo que respecta a la articulación socioespacial.

Objetivos de trabajo

General:

“Diseñar una propuesta operativa de intervención de programas del MINVU, destinada al tratamiento y comprensión del ámbito sociocultural del hábitat residencial, en el marco de la intervención Urbano-Habitacional”.

Específicos:

a) Realizar un análisis crítico de las categorías que se derivan del concepto de cohesión social, vinculadas a las propuestas de intervención urbano-habitacional en el ámbito del hábitat residencial.

b) Estructurar una propuesta de matriz conceptual única, normalizada y articulada, de tratamiento integral de procesos de vulnerabilidad sociocultural, en la formulación e implementación de programas urbano – habitacionales del MINVU en el ámbito del Hábitat Residencial.

Etapas metodológicas de la propuesta

La presente AFE, constituye una revisión descriptivo-exploratorio de las categorías a considerar para el tratamiento de la vulnerabilidad sociocultural desde los Programas del MINVU. Lo anterior, de manera tal de generar una sola mirada que agrupe las distintas intervenciones y que a su vez, de cuenta de manera efectiva de lo social en la configuración del hábitat residencial.

1. Revisión descriptivo-exploratorio para el tratamiento de la vulnerabilidad sociocultural desde los programas urbano-habitacionales del MINVU:

Se analizan los diversos programas urbano-habitacionales del MINVU en cuanto a la forma como se ha trabajado las dimensiones que constituyen el concepto de lo social en cada uno de ellos.

2. Revisión de las distintas miradas del concepto de cohesión social y su aplicabilidad en la configuración de dimensiones que articulen la lógica de “lo social” en el hábitat residencial.

Se analizarán diversos enfoques del concepto de cohesión social, en la búsqueda de su aplicabilidad en la configuración de un modelo de intervención único y normalizado del ámbito sociocultural. Esto, en el margen de la generación de iniciativas de intervención en la política urbano habitacional.

3. Revisión de propuesta operativa de dimensiones a considerar para implementar modelos de intervención en el ámbito sociocultural.

Finalmente, se estructurará una propuesta de dimensiones a considerar para el diseño de programas urbano habitacionales, en el tratamiento de lo sociocultural en el hábitat residencial. Para ello, se levantará una propuesta que incluye un modelo y una

matriz de dimensiones a considerar desde la cohesión social para trabajar la intervención sociocultural de programas habitacionales (y urbanos).

Levantamiento de la información

- 1) Revisión bibliográfica y práctica, de la perspectiva trabajada por el MINVU para tratamiento de lo social en correlación con las dimensiones que se desprenden desde el marco teórico conceptual de la cohesión social.

Esta etapa, considera la revisión de las directrices y orientaciones estratégicas de la Política Habitacional del MINVU, junto con el análisis individual de los programas habitacionales y urbanos de ese Ministerio. Asimismo, se plantea la revisión de textos y material que haga referencia al marco teórico de la cohesión social.

- 2) Realización de entrevistas a actores claves en el proceso de conformación de las iniciativas de intervención del MINVU.

Se plantea la realización de entrevistas abiertas, no estructuradas a informantes claves vinculados al MINVU. Lo anterior, de manera tal de levantar opiniones y percepciones entorno a la configuración del concepto de lo social en los programas habitacionales.

Se estima que, mediante los pasos señalados, podrá captarse la sensibilidad del tratamiento de lo social en los programas habitacionales y urbanos del MINVU, desde los aspectos formales y normativos de diseño y a partir de la opinión práctica de actores claves.

Los elementos anteriores, una vez analizados, serán cruzados con dimensiones seleccionadas desde el concepto de la cohesión social, para testear y estructurar la propuesta única para diseño e implementación de programas urbano-habitacionales del MINVU.

CAPITULO II

ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DE LA POLÍTICA URBANO- HABITACIONAL DEL MINVU

A continuación se presentan los ejes directrices actuales, de la labor que lleva a cabo el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU). Para ello, se hace referencia a la misión institucional y a los objetivos estratégicos de la misma. Posteriormente, se presenta al lector una síntesis con las citas de las áreas que abordan normativamente el tema de lo social en los programas urbano-habitacionales y de tratamiento barrial. Cabe hacer presente, que la información aquí trabajada²⁹, proviene de la página Web del MINVU y los Decretos Supremos que reglamentan cada una de las iniciativas.

Líneas de intervención y orientaciones estratégicas del MINVU

La Misión del MINVU³⁰

“Contribuir a mejorar la calidad de vida de los hombres y mujeres que habitan el país, especialmente de los sectores más vulnerables, respetando su diversidad, favoreciendo la integración social, reduciendo inequidades y fortaleciendo la participación ciudadana a través de políticas, programas e iniciativas destinadas a asegurar viviendas de mejor calidad, barrios equipados y ciudades integradas social y territorialmente, competitivas y sustentables” (MINVU, 2011).

²⁹ Cabe señalar que el análisis efectuado en la presente AFE, está basado en los programas regulares del MINVU. No se toma como referencia la reconstrucción, toda vez que ésta ha constituido una iniciativa particular, de emergencia, pero que se basa en la aplicación con excepciones de los programas habitacionales regulares existentes.

³⁰ Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Chile.

Objetivos Estratégicos del MINVU³¹

- 1.- Disminuir el **déficit habitacional de los sectores más vulnerables**, reduciendo la inequidad y fomento la **integración social a través de la entrega de soluciones habitacionales**.

- 2.- **Recuperar barrios, con énfasis en los vulnerables, con deterioro habitacional y/o urbano**, generando inversiones, que disminuyan el déficit, en los espacios comunes, fortaleciendo las redes sociales y posibilitando una equilibrada inserción de éstos en las ciudades.

- 3.- **Asegurar el desarrollo de las ciudades, promoviendo su planificación**, aumentando la inversión en infraestructura para la conectividad y espacios públicos que fomenten la integración social.

- 4.- **Proveer a la ciudadanía productos y servicios de calidad en los ámbitos de vivienda, barrio y ciudad**, a través de la implementación de un sistema de gestión de calidad.

- 5.- Asegurar una adecuada y oportuna **información estandarizada a los ciudadanos/as y fortalecer las instancias de participación responsable en la gestión** y uso de las inversiones en vivienda, barrio y ciudad.

- 6.- Consolidar una gestión participativa y comprometida de los funcionarios con los desafíos Institucionales, basada en la entrega de información oportuna y de calidad a través de canales de información validados, y fortaleciendo las competencias, climas laborales, trabajo en equipo y los sustentos tecnológicos apropiados para la entrega de un buen servicio.

³¹ Cita textual a partir de información en Pág. Web del MINVU, Sección objetivos estratégicos.

l) Construcción de lo social, en base a elementos normativos de los programas urbano-habitacionales del MINVU

Programas Habitacionales: Habilitación Social.

Fondo Solidario de Vivienda (DS N° 174/2005 de V y U)

“Artículo 21.- *El Plan de Habilitación Social, en adelante el Plan, formará parte integrante del Proyecto Habitacional. Este Plan tiene como objetivo contribuir a superar las condiciones de pobreza y/o marginación social desde un enfoque habitacional y participativo, promoviendo el involucramiento de las familias en el proyecto habitacional a desarrollar, favoreciendo la integración en el barrio y en la red social.*

El diseño y la implementación de este Plan deberá facilitar la participación de las familias, incorporando sus requerimientos y aportes al plan.

Se distinguirán dos etapas del Plan de Habilitación Social: Etapa previa a la selección de un proyecto y Etapa posterior a su selección.

Artículo 22.- *En la etapa previa a la selección de un proyecto, para el diseño y presentación de este Plan, la EGIS deberá realizar tres tipos de actividades:*

*a) Diagnóstico: en el que se señalarán las características de las familias que conforman el proyecto de construcción, entre ellas: **grupos etéreos, grupos vulnerables** (jefaturas de hogar monoparentales, adultos mayores, discapacitados, enfermos crónicos, problemáticas sociales, etc.); según estas características, se identificarán los requerimientos del grupo, asociados al proyecto habitacional, es decir a la vivienda y a su entorno; y las **problemáticas sociales relevantes, especialmente aquellas que afecten la integración en el barrio.***

*b) Actividades que acrediten **conocimiento de las familias acerca del programa** al que se postula: operatoria, funcionamiento y financiamiento, deberes y derechos de las familias, del grupo, de la EGIS y del SERVIU.*

*c) Actividades que **acrediten involucramiento y conformidad de las familias con el proyecto** que se postula, es decir aspectos técnicos de la vivienda, del loteo y su*

entorno, según corresponda, y con el Plan de Habilitación Social programado para la etapa posterior a la selección.

Artículo 23.- En la etapa posterior a la selección de un proyecto, en base a los elementos obtenidos en el diagnóstico grupal, este Plan deberá señalar los objetivos, actividades, metodologías, recursos, productos, metas, indicadores, plazos y medios de verificación, para cada una de las siguientes áreas de intervención:

a. Área de seguimiento del proyecto habitacional:

La que tiene como propósito **involucrar a las familias en el desarrollo y avance del proyecto** de construcción.

b. Área de formación de futuros propietarios:

La que tiene como propósitos:

b.1. Capacitar a las familias en el **uso, cuidado y mantenimiento de la vivienda**; en el proyecto de ampliación de la vivienda aprobado, y en la solución sanitaria, según corresponda.

b.2. Capacitar a las familias en la **protección del patrimonio familiar**, en las facultades y responsabilidades como propietario y en la Ley N° 19.537 sobre Copropiedad inmobiliaria, cuando corresponda.

b.3. Apoyar el sistema de asignación de las viviendas, cuando corresponda.

b.4. Asesorar a las familias en la **organización de la mudanza**.

b.5. Coordinar servicio de post venta.

c. Área de redes comunitarias:

La que tiene como propósitos:

c.1. Favorecer la **inserción de las familias en el barrio que los acoge; la convivencia y seguridad vecinal; y la conformación de organización comunitaria**. Para los proyectos con Subsidio de Localización, coordinar acciones específicas para facilitar su inserción en el entorno.

c.2. Facilitar el **vínculo de los grupos vulnerables con las redes sociales, asistenciales y de protección social, en función del diagnóstico elaborado**”.

Fondo Solidario de Elección de Vivienda DS 49/2011 de V y U³²

“Párrafo XI: Del Plan de Habilitación Social

Artículo 72. Plan de Habilitación Social

*La Entidad Patrocinante, en los proyectos de construcción regulados por este Programa, deberá diseñar e implementar un **Plan de Habilitación Social, considerando las características y requerimientos de las familias beneficiarias. Este Plan tiene por objetivos apoyar la instalación de las familias en sus viviendas, promover su involucramiento en el proyecto habitacional en desarrollo, y favorecer la integración en el barrio y las redes comunitarias.***

La Entidad Patrocinante deberá contemplar los objetivos, actividades, metodologías, recursos, productos, metas, indicadores, plazos y medios de verificación para cada una de las áreas de intervención definidas en el artículo siguiente, además de disponer de un cronograma de las actividades programadas. Por otra parte, el SERVIU deberá ser informado periódicamente del avance de estos Planes y supervisar su efectivo cumplimiento, así como aprobar todos los ajustes o modificaciones que la Entidad Patrocinante solicite realizar.

Este Plan de Habilitación Social estará conformado por dos etapas:

a) Etapa Previa: etapa anterior a la entrega de la vivienda, la cual se desarrollará durante la ejecución del proyecto habitacional, hasta la entrega de las viviendas a los beneficiarios y,

b) Etapa Posterior: etapa que se desarrollará comenzando desde la entrega material de las viviendas y, como mínimo, hasta los nueve meses siguientes de producida la entrega.

³² Programa que reemplaza al “Fondo Solidario de Vivienda”, DS 174/2006 de V y U.

En el caso de postulaciones colectivas³³ con proyecto habitacional, la Entidad Patrocinante deberá desarrollar la labor de Organización de la Demanda, la que incluirá un Diagnóstico Participativo junto a las familias pertenecientes al grupo organizado y presentar al ingreso del proyecto al Banco de Proyectos, la Etapa Previa del Plan de Habilitación Social que se elabore en función de este diagnóstico. Durante la ejecución del proyecto, deberá elaborar y presentar junto a las familias la Etapa Posterior del Plan de Habilitación Social, a más tardar cuando las obras del proyecto alcancen un 75% de avance.

Para los casos de proyectos habitacionales presentados sin familias, la Entidad Patrocinante deberá presentar al ingreso del proyecto al Banco de Proyectos, la Etapa Previa del Plan de Habilitación Social. La Etapa Posterior se desarrollará en función de un Diagnóstico Participativo, elaborado con las familias adscritas al proyecto durante el primer mes a partir de la entrega de la vivienda”.

“Artículo 73. Etapas del Plan de Habilitación Social

La Etapa Previa del Plan de Habilitación Social tendrá las siguientes áreas y propósitos de intervención:

*A) Área de **seguimiento del proyecto habitacional**: Tiene como propósito informar e involucrar a las familias en el desarrollo y avance del proyecto de construcción.*

*B) Área de **apoyo a futuros propietarios**; la que tiene como propósitos:*

b.1. Apoyar el sistema de asignación de las viviendas, cuando corresponda.

b.2. Asesorar a las familias en la organización de la mudanza.

³³ Resulta necesario acotar que este Nuevo programa habitacional, distingue postulación al subsidio con y sin proyecto habitacional. En el primero de los casos, se mantiene la modalidad tradicional ya conocida. En el Segundo, se incorpora el que los grupos puedan adquirir un subsidio que, grupal o individualmente, les permita elegir una vivienda a adquirir. Más detalles en sección “mi vivienda, en Pág. Web www.minvu.cl

En el caso de postulaciones colectivas con proyecto habitacional, esta etapa del Plan de Habilitación Social, deberá considerar, además, lo siguiente:

C) La promoción de los derechos y deberes que asumen las familias como nuevos propietarios o copropietarios, según corresponda, y como vecinos.

La Etapa Posterior del Plan de Habilitación Social tiene como fin la consolidación del barrio a través de las siguientes áreas y propósitos:

A) Área Organización Social y Redes Comunitarias; la que tiene como propósitos:

*a.1. El reforzamiento de la **organización comunitaria, la promoción de la identidad barrial y la seguridad del barrio.***

*a.2. **La vinculación de las familias con las redes comunitarias.***

B) Área Formación de nuevos Propietarios y Copropietarios, cuando corresponda, la que tiene como propósitos:

*b.1. La promoción de los **derechos y deberes que asumen las familias como nuevos propietarios, copropietarios, cuando corresponda, y como vecinos.** En los casos de los proyectos presentados con familias en que este propósito fue desarrollado en la etapa previa, no deberá volver a considerarse.*

*b.2. **Apoyo al funcionamiento de la copropiedad inmobiliaria, en el caso de los condominios de vivienda social.***

*b.3. La **capacitación acerca del adecuado uso, cuidado y mantención de la vivienda, del equipamiento y del espacio público.***

*b.4. **Coordinar el servicio de post venta con la empresa constructora.***

C) *Área Fiscalización de la Ocupación de Viviendas, la que tiene como propósito la verificación de la ocupación efectiva de las viviendas entregadas”.*

Protección del Patrimonio Familiar (DS N° 255/2006 de V y U)

“Artículo 23 bis. *El Plan de Habilitación Social tiene como objetivo **lograr un mejor proyecto, dando a conocer a las familias los derechos y deberes que tienen al participar en este Programa, fortaleciendo su participación durante el desarrollo del mismo.***

Artículo 23 ter. *Se distinguirán dos etapas en el Plan de Habilitación Social, según que el Proyecto se encuentre en la Etapa Previa a la selección del proyecto o en Etapa de Construcción.*

a) Etapa Previa: *corresponde a las actividades que preceden a la postulación. En esta etapa se deberán realizar, a lo menos, dos reuniones con las familias, con los siguientes contenidos:*

*La Primera Reunión tiene como objetivo **difundir los distintos aspectos del Programa, haciendo especial hincapié en los derechos y deberes de las familias.** En caso que las viviendas del proyecto con que se va a postular se encuentren acogidas a la Ley N° 19.537, Sobre Copropiedad Inmobiliaria, se deberá informar sobre los aspectos principales de esta ley, poniendo un especial énfasis en aquéllos que dicen relación con la toma de decisiones por parte de la comunidad.*

*En la Segunda Reunión se deberá **presentar el proyecto a ejecutar para su aprobación por las familias.** En caso que el proyecto se emplace en una copropiedad, la aprobación debe regirse por lo establecido en la ley N° 19.537, Sobre Copropiedad Inmobiliaria. Si el proyecto no es aprobado, se deberá hacer una nueva propuesta, hasta lograr su aprobación. El proyecto que se contrate con el contratista deberá ser el aprobado.*

b) Etapa de Construcción: comprende las actividades que se deben desarrollar con posterioridad a la selección del proyecto en cualquiera de los Títulos del Programa a los que se postule. Durante esta etapa el Prestador de Servicios de Asistencia Técnica deberá **informar permanentemente a las familias sobre el estado de avance de las obras**, debiendo realizarse, a lo menos, una reunión mensual en la que el prestador de servicios de asistencia técnica deberá dar a conocer su estado de avance, explicitando los plazos para su ejecución, los problemas presentados y sus posibles soluciones”.

Programas de desarrollo urbano- barrial; Participación y Gestión Social.

Programa de Pavimentos Participativos (DS N° 114/94 V y U)

Mediante el presente Decreto, se “reglamenta un Programa de Pavimentación Participativa, que tendrá **por objeto reducir el déficit de pavimentación y de repavimentación de calles, pasajes y aceras, permitiendo la incorporación a su financiamiento de los particulares beneficiados y de los Municipios.**

Para los efectos señalados en el artículo precedente existirá un sistema de postulación y de priorización de las obras, las que serán financiadas con los recursos contemplados al efecto en el presupuesto del Ministerio de Vivienda y Urbanismo para pavimentos nuevos y repavimentación, y con los aportes que efectúen los particulares beneficiados y/o los respectivos Municipios. Estos aportes, en conjunto, deberán alcanzar los montos mínimos que se fijen al efecto mediante las resoluciones a que se refiere el artículo 9°.

Además podrán concurrir al financiamiento de las obras otras entidades, dentro de sus facultades legales, en cuyo caso los recursos que éstas aporten serán aplicados para efectos del Programa, en las mismas condiciones que los fondos sectoriales.

Artículo 3°.- El Programa de Pavimentación Participativa estará orientado a la construcción de pavimentos nuevos de calles, pasajes y aceras de sectores preferentemente habitacionales y a la repavimentación de este tipo de vías cuando no admitan acciones de mantenimiento por el nivel de deterioro que presentan, siempre que cuenten con alcantarillado y agua potable”.

Programa de Asistencia Financiera a Condominios de Viviendas Sociales (DS N° 127/1998 de V y U)³⁴

*“El presente decreto reglamenta un Programa Participativo de Asistencia Financiera a Copropietarios de Condominios de Viviendas Sociales, con el objeto **de destinar recursos para ser asignados a todos o algunos de los siguientes objetivos:***

- a) En los bienes de dominio común, con el fin de mejorar la calidad de vida de los habitantes del condominio, incluidas las obras necesarias para devolverles su destino de bienes de dominio común cuando hayan sido ocupados con construcciones irregulares por copropietarios o para la regularización de éstas.*
- b) En gastos que demande la formalización del reglamento de copropiedad del condominio.*
- c) En instalaciones de las redes de servicios básicos que no sean bienes comunes.*
- d) En programas de mantenimiento, mejoramiento y ampliación de las unidades del condominio;*
- e) En apoyo de los programas de autofinanciamiento de los condominios a que se refiere el número 11 del artículo 17 de la Ley N° 19.537;*
- f) En programas de capacitación para los miembros del Comité de Administración y Administradores, relativos a materias propias del ejercicio de tales cargos”.*

Programa Quiero Mi Barrio (DS N° 14/07 V y U)

“Artículo 1°.- *El Programa de Recuperación de Barrios, en adelante el Programa, tendrá por objeto contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de barrios que presentan problemas de deterioro urbano, segregación y vulnerabilidad social, a través de un proceso participativo de recuperación de los espacios públicos y de los entornos urbanos de las familias. Los barrios que podrán ser beneficiados con este Programa serán definidos de acuerdo al procedimiento a que alude el artículo 5° de este decreto.*

³⁴ Si bien el presente Decreto no ha tenido llamados desde del 2009, se incluye ya que se hace referencia explícita a la participación, y no se encuentra derogado por parte del MINVU.

Artículo 3° La implementación del Programa en los barrios consistirá en la ejecución del plan de gestión físico de obras y el plan de gestión social. Se entenderá por intervenciones de gestión social aquellas acciones que tiendan al fortalecimiento de las organizaciones vecinales y a la integración del barrio, así como aquellas que permitan lograr los acuerdos y adoptar las medidas necesarias para el desarrollo del Programa”.

II) Construcción de lo social, en base a la praxis; revisión de actores claves intervinientes en los programas urbano-habitacionales del MINVU: La configuración de “lo social” desde la gestión

Para efectos de dar cuenta de la visión desde la práctica del ámbito sociocultural y del concepto de lo social, así como de la forma en la cual éste se ha configurado en los programas del MINVU, se ha optado por realizar entrevistas abiertas a informantes claves, vinculados a la formulación e implementación de programas urbano-habitacionales desde ese Ministerio.

El fin último de estas entrevistas, radicó en obtener la opinión de los entrevistados sobre el tratamiento de lo social en los programas del MINVU y de cómo se ha materializado a través del tiempo, tanto en el diseño como en la implementación, la dimensión en comento. Se entrevistó a los informantes claves, para captar la línea cronológica de la forma en la que se ha abordado y trabajado “lo social” en el diseño y la implementación de los programas del MINVU, así como del devenir de éstos, hasta nuestros días. Con lo anterior, se pretende además pesquisar elementos que permitan mejorar y potenciar su implementación, en la configuración del hábitat residencial.

Los profesionales entrevistados fueron:

- 1) Sra. María de la Luz Nieto De Los Ríos.
- 2) Sr. Fernando Díaz Mujica.
- 3) Sr. Camilo Arriagada Luco.
- 4) Sr. Julio Echavarría Ortíz.

Para la selección de los entrevistados, se tomaron referencias generales, en términos de profesionales, con experiencia en diseño y aplicación de programas urbanos y habitacionales, que estuviesen o hubiesen tenido desempeño en el MINVU o en SERVIU Metropolitano y que tuviesen participación en estudios o análisis efectuados en temas similares. Además, se consideró factibilidad y facilidad de acceso a los mismos.

Metodológicamente, a todos los entrevistados se les formuló la misma pregunta abierta, de manera tal de conocer su opinión sobre el tratamiento de lo social en los programas del MINVU; *De acuerdo a su experiencia, ¿cómo se ha configurado el tratamiento de los temas sociales en los programas urbano-habitacionales del MINVU?*. Cabe señalar que, estas entrevistas no fueron grabadas sino que se han transcrito a partir de las anotaciones realizadas por el autor de la AFE.

Finalmente, por razones de edición de texto, la transcripción completa de las entrevistas realizadas, se presenta en el Anexo de la AFE. Sin embargo, de manera preliminar, ya que el análisis general se realizará en el Capítulo III de la presente, se señala que los principales “puntos en común” en el discurso de los entrevistados, son los siguientes:

- 1) La experticia del MINVU estaría en lo físico, no en tratamiento de lo social.
- 2) La articulación de procesos desde lo social, en los programas, no ha sido concluida.
- 3) Se percibe una ausencia de la revisión de lo individual y lo colectivo (sujetos) en los programas.
- 4) No se aprecia una articulación de las propuestas de los programas, en la lógica de la ciudad.
- 5) La separación entre lo físico y lo social, en rigor, correspondería a una falacia.

ELEMENTOS TEORICO CONCEPTUALES DE LA PROPUESTA

Como se ha señalado en el diseño metodológico de la AFE, el fin último de ésta tiene que ver con la posibilidad de identificar dimensiones del concepto de cohesión social que aporten a generar una mirada única que se materialice en una propuesta operativa, para efectos de abordar el ámbito sociocultural en los programas urbano-habitacionales del MINVU. Ahora bien, sobre la base que la propuesta de la AFE busca identificar dimensiones que aporten al mejoramiento de dichos programas, tendientes a la configuración del hábitat residencial, se estima fundamental definir este último concepto, para luego, trabajar el marco teórico de la cohesión social.

Hábitat Residencial

El concepto de hábitat residencial trabajado, corresponde al que ha sido entregado en el Magíster del mismo nombre, por parte de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo (FAU) de la Universidad de Chile. Al respecto, el hábitat residencial³⁵ “es entendido como el resultado de un proceso en permanente conformación de lugares en distintas escalas referidas al territorio, que se distinguen por una forma particular de apropiación, dado por un vínculo cotidiano con unidades de experiencias singulares, potenciando relaciones de identidad y pertenencia, a partir de lo cual el habitante lo interviene y configura. En tales términos, el hábitat residencial, más que una realidad preexistente o "natural", es producto de un proceso de construcción social en el cual los seres humanos intervienen directa, activa y progresivamente mediante la incorporación de distintas formas de organizaciones socioculturales, territoriales y político-económicas”. A su vez, el concepto, identifica tres dimensiones:

- La dimensión sociocultural, que refiere al conjunto de relaciones sociales establecidas por los habitantes de un determinado territorio, además, del conjunto de valores,

³⁵ El concepto de hábitat residencial que se expone, está traspasado en forma casi íntegra de documento interno de Magíster en Hábitat Residencial, FAU, Universidad de Chile, 2010, entregado en carpeta de presentación del curso.

creencias, prácticas, representaciones culturales que las sustentan.

- La dimensión territorial, que alude a las distintas formas de apropiación espacial desarrolladas sobre el espacio habitado y que se expresan en distintas escalas territoriales debidamente jerarquizadas e interrelacionadas que van desde la vivienda hasta la región en su conjunto.
- La dimensión político económica, que hace referencia al conjunto de procesos sociales, políticos y económicos que inciden en su configuración. Ésta, pretende abordar no sólo las relaciones internas existentes entre sus elementos constitutivos, sino también, aquellas provenientes del sistema social mayor.

Cohesión Social

El concepto y los alcances de la cohesión social

De acuerdo a lo señalado por parte de la CEPAL, el concepto de cohesión social ha debido enfrentar cierto margen de ambigüedad, lo cual ha sido una característica constante del acercamiento al concepto. En atención a la variedad de usos que se le ha dado al concepto, éste resistiría una definición unívoca. Más aún, en la aplicación operativa del término, muchas veces se le confunde con conceptos como pobreza, desigualdad, exclusión (Menéndez, 2010).

Sin perjuicio de lo anterior, la CEPAL (2007) configura este concepto, en el marco de la propensión del desarrollo de la sociedad y la lógica de los derechos ciudadanos. Así, la cohesión social, aparece hoy en día, en un contexto determinado mayoritariamente por la globalización y las profundas transformaciones de la realidad actual (CEPAL 2007), la que resulta frecuentemente relacionada con el aumento de la fragmentación social y la pérdida de lazos estables. La idea de cohesión social, aparece como alternativa –claramente dentro de otras- para el tratamiento de las brechas

sociales, las identidades autoreferidas, la excesiva racionalización económica, la individualización y el debilitamiento de lo público.

Ahora bien, la cohesión social no se constituye en un elemento “nostálgico” en búsqueda de la comunidad perdida. Sino que por el contrario, emerge como una alternativa de revisión de la “riqueza simbólica del multiculturalismo” y el afianzamiento de sistemas que sean capaces de crear mecanismos de inclusión social y participación ciudadana, como fin último de la sociedad que profundiza su democracia.

Desde el punto de vista de la sociología clásica, la cohesión social se entiende como el grado en que los miembros de un grupo social, tienen consenso sobre la percepción de pertenencia a un proyecto o situación común (Hopenhayn, 2007). Es decir, el concepto, tiene directa relación con la intensidad de la interacción social dentro de un grupo determinado. Además, cohesión social – según Hopenhayn - se opone a la anomia, o la pérdida de normas de convivencia y estructuración social, y “sin una imagen colectiva que represente qué somos y hacia dónde vamos, la cohesión social tiene pocas posibilidades de sobrevivir” (Tironi, 2005 in Hopenhayn, 2007: 37).

Para Székely (2007), partir de la definición trabajada por Hopenhayn, podría señalarse que en el concepto de cohesión social, se articulan a lo menos dos grandes dimensiones estructurales: la objetiva, que tiene relación con la igualdad o la desigualdad de los niveles de vida y de bienestar de las personas y la subjetiva, que da cuenta de las representaciones socioculturales , manifestaciones simbólicas de inequidad, las que no tienen necesariamente un vínculo directo con las condiciones materiales de vida. Como ejemplos, cita: respecto de lo objetivo, la ausencia de pobreza, derivada de la equidad y objetivo, la percepción de pertenencia a proyecto o situación común. Por tal, en esta lógica, la discriminación, resulta determinante de la cohesión social.

Para Palma (2009), el concepto tiene que ver con la lucha a la pobreza, pero más allá de lo netamente relacionado a la distribución de la renta, abordando otras dimensiones de la desigualdad y de la exclusión social como género, raza, grupo étnico

y territorio, entre otros. Es en este punto, donde se estima que las categorías de la dimensión “cohesión social”, podrían aportar en la mirada tendiente a la configuración de un hábitat residencial, a partir de la intervención en Política Habitacional, tanto para las iniciativas que buscan construir como reparar o ampliar una vivienda.

Conceptualmente, la cohesión social tiende a verse absorbida o confundida por otros términos como el capital social, la integración social, la inclusión social, la equidad social, entre otros³⁶ (CEPAL, 2007). Al respecto, el capital social, hace referencia a la existencia de cierto patrimonio simbólico de la sociedad, como manejo que ésta realiza de las normas, redes y relaciones de confianza, orientados a constituir una acción colectiva hacia la noción de reciprocidad. Entonces, el capital social, a decir de la CEPAL (2007), constituye en gran medida el “acervo” de los agentes sociales que configuran una sociedad cohesionada.

Por otro lado, la integración social, según CEPAL (2007), constituye un proceso dinámico de múltiples factores, que da cuenta de la participación de las personas en un mínimo bienestar, acorde al desarrollo alcanzado por parte de un determinado país. Asimismo, inclusión social, hace referencia a una integración “ampliada”, donde se presenta la necesidad de que el sistema, sea capaz de absorber la incorporación de los actores e individuos, en una lógica sistémica.

Así, habiendo efectuado una breve revisión de los conceptos “aledaños” a la cohesión social, se refuerza el punto de vista de la CEPAL, en términos que éste, no se asume como un concepto unívoco. Sin embargo, del análisis de la misma y de sus alcances, señala que “es posible inferir que la cohesión social se refiere tanto a la eficacia de los mecanismos instituidos de la inclusión social como a los

³⁶ Aparece importante en este punto, hacer referencia a la mirada desde el punto de vista de la sociología, de la Cohesión Social. En ésta, la contribución más clásica a decir de CEPAL (2007), surge de Emile Durkheim. El autor, indica que a menor división del trabajo en las sociedades, es mayor la vinculación de individuos con el grupo social, a través de lo que identifica como solidaridad mecánica (similitudes vinculadas al territorio, tradiciones y usos grupales). Por otra parte, en base a la división del trabajo que se genera en los procesos de modernización, dicha “solidaridad” se erosiona en conjunto con la autonomía del individuo en la sociedad moderna. Entonces, “la cohesión es parte de la solidaridad social necesaria para que los miembros de una sociedad sigan vinculados a ella con una fuerza análoga a la de la solidaridad mecánica premoderna” (Durkheim in CEPAL, 2007, pp. 17). Esto, a decir del clásico, implica el refuerzo de lazos, ideas y sentimientos, orientados hacia lo que identifica como “Solidaridad Orgánica”.

comportamientos y valoraciones de los sujetos que forman parte de la sociedad” (CEPAL, 2007: 17). Distingue además que, existen **mecanismos** como el empleo, sistemas educacionales, el bienestar y la protección social, junto con **comportamientos y valoraciones** de los sujetos, los cuales consideran la confianza en las instituciones, el capital social, el sentido de pertenencia y solidaridad, las normas de convivencia, la disposición a participar en espacios de deliberación y proyectos colectivos. En dicho escenario, el concepto aporta directamente una herramienta de forma y contenido, para la aplicación de las políticas sociales, que en este caso, corresponden a la estructura urbano-habitacional. Este concepto de cohesión social, “se define como la dialéctica entre los mecanismos instituidos de inclusión y exclusión sociales y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modo en que ellos operan” (CEPAL, 2007: 19).

Para CEPAL (2007); este concepto, aporta tres ventajas, según se hace referencia a continuación:

- 1) Articular dimensiones, generalmente disociadas: Referencia a la política social y la solidaridad como valor en la sociedad; la sinergia entre equidad y legitimidad política; destrezas y empoderamiento por parte de la ciudadanía; transformaciones de tipo socioeconómicas y cambios derivados de la subjetividad colectiva; la igualdad y el reconocimiento de la diversidad; las brechas socioeconómicas y el sentido de pertenencia.
- 2) Evitar sesgos funcionalistas en cuanto a la mera adaptación de la estructura sistémica a la que Touraine denomina “dimensión del actor”. Esto implica, la revisión de las percepciones y valoraciones de la ciudadanía en cuanto a sus grados de confianza, adhesión al sistema político y al ordenamiento socioeconómico, entendidas como categorías que atañen a la dimensión “cohesión social”, las que deben ser medidas en cuanto a brechas socioculturales de protección y vulnerabilidad.
- 3) Configurar un medio y un fin a la vez. Como objetivo, constituye un norte para las políticas públicas, en el entendido de que éstas deben apuntar a que los

miembros de la sociedad se sientan parte de ésta, aportando al progreso y siendo beneficiados con éste³⁷.

Como medio, configura un sentido en si mismo, ya que se expresa por parte de CEPAL (2007), la premisa que las sociedades con mayor nivel de cohesión social, presentan un aporte más significativo para constituir un marco pertinente que permita el desarrollo económico. y como factor de inversiones, a partir de un ambiente de “confianza y reglas claras” (Ocampo, 2004 in CEPAL, 2007). “[...] los actores, deben sentirse parte del todo y estar dispuestos a ceder en sus intereses personales en aras del beneficio del conjunto” (CEPAL, 2007:20). La disposición y participación de la ciudadanía en asuntos públicos, en atención a la pertenencia y solidaridad con grupos excluidos y vulnerables, facilitará el respaldo de políticas orientadas a la equidad y la inclusión.

Como se ha esbozado con anterioridad, este nuevo marco en el que emerge el concepto de cohesión social en América Latina, tiene que ver con escenarios de globalización vinculados al reordenamiento económico y productivo a nivel mundial, y de los cambios y transformaciones culturales que emanan de la expansión de la sociedad de la información y de las comunicaciones. Dicho escenario, identifica la CEPAL (2007), pone riesgos en cuanto a las condiciones propicias para la articulación de la cohesión social:

- a) La posibilidad de articular crecimiento con equidad. El crecimiento que ha experimentado la región, de acuerdo a los indicadores expuestos por parte de CEPAL en su texto del 2007, no ha sido suficiente para tener su parangón con la equidad, en términos de la generación de recursos que promuevan un mayor bienestar a la población en general. En términos concretos, lo anterior se traduce en la reducción de la creación de empleos formales, en el entendido que este es un mecanismo central en lo que implica superación de la pobreza. Lo anterior, redundando en restricciones de movilidad social y la inversión estatal por medio de políticas sociales que se ven “superadas”, ya que éstas no logran el efecto

³⁷ Para Castells (1999), el fin en si mismo, tiene mucho que ver con la posibilidad de recrear y garantizar la pertenencia en inclusión, en una lógica de la globalización y de la “sociedad de la información”.

esperado y que las personas se identifiquen a si mismos como titulares de derechos reales. Esta situación, se grafica como síndrome del “*casillero vacío*”, en el que no articula crecimiento y equidad (CEPAL, 2007).

- b) Existen serias restricciones en el mundo del trabajo. Asentamiento de nuevas formas de precarización, en el marco de la acentuación de la brecha salarial y la expansión de la informalidad, todo lo cual impacta en la dimensión del empleo, la que sigue siendo central como eje de integración, tanto en lo personal como en lo social.
- c) Disociación entre activos simbólicos y materiales. Efectivamente, aparece un mayor acceso –proporcional a mi entender- a la educación y a la información, sin que éstas puedan ser utilizadas como incremento exponencial de activos simbólicos para el grueso de la población. Adicionalmente, la falta de los primeros, impacta fuertemente en la restricción de acceso real a activos materiales. Se presenta entonces, una profunda asimetría entre los recursos disponibles desde lo simbólico, en contraposición con lo material. Dos ejemplos, resultan ilustrativos a este respecto: Mayor educación y menor empleo; mayor información u menor acceso a la toma de decisiones en la población general.
- d) Negación del otro y ciudadanía incompleta. Da cuenta de una tensión entre inclusión y exclusión, toda vez que se aprecia una suerte de división entre multiculturalismo y ciudadanía, y entre género y ciudadanía. Desde ese punto de vista se produce una negación del otro, en cuanto al vínculo social y la reciprocidad ciudadana.
- e) Cambios culturales, que aparecen negando la configuración de vínculos sociales y fomentando la exacerbación del individualismo. Esto, pone en “duda” el ejercicio de la solidaridad colectiva, ya que se aprecia una preponderancia de lo privado por sobre lo público, en cuanto al fomento de la autonomía individual, por sobre la grupal. La economía, aparece como énfasis cultural mediático, en el cual se pone de relevancia la cultura del consumo en la vida social.

Punto central de este escenario, tiene que ver con el hecho que “[...] estas tendencias despiertan interrogantes sobre cómo recrear el vínculo social, desde el microámbito familiar hasta la sociedad en su conjunto” (CEPAL, 2007: 23)³⁸.

f) Fragmentación del mapa de actores sociales, lo que hace más difícil la posibilidad de articular aspiraciones sociales comunes. En esta lógica, aparecerían los grupos barriales, quienes se estarían viendo cada vez más alejados de la integración, en cuanto a las posibilidades reales que se aprecian, para efectos de responder a sus demandas en ámbitos tan diversos, como por ejemplo lo laboral.

g) Finalmente, se aprecian dos escenarios referidos a la menor claridad con relación al orden simbólico y la menor certidumbre respecto de las normas de sociabilidad. Según lo señalado desde la CEPAL, se aprecia mayor conciencia ciudadana, la que choca con los ámbitos en los cuales puede hacerse ejercicio de dichos derechos en cuanto a la incidencia real en los poderes fácticos.

Por otro lado, está lo que se denomina crisis entre el *de jure* y el *de facto*. Lo anterior, implica que desde el punto del vista del ordenamiento jurídico, se establece la igualdad como un punto central. Sin embargo, esta “puesta en práctica”, arroja problemas para concretarse en la realidad. El ciudadano, percibe una estructura de normas que, en los hechos no se ratifica, sino que por el contrario, afianza en las personas, la percepción de desconfianza respecto de la reciprocidad de las “*reglas del juego*”.

³⁸ Con respecto a este escenario en particular, a juicio de este autor, se aprecia un vínculo fundamental en cuanto a la configuración del Hábitat Residencial. Es decir, la posibilidad de entender al habitante, no sólo desde lo material, sino desde la configuración de las relaciones sociales en el marco de una territorialidad y desde la articulación de lo micro a lo macro. En esta lógica, la posibilidad de articular vínculos sociales en el proceso de “habitar”, resulta fundamental y constituye la brecha que aparentemente, se generaría en marco de la intervención habitacional, que actúa desde lo material, sin referencia concreta a lo social.

Algunas miradas en torno al concepto de cohesión social³⁹

La cohesión económica y social para la Unión Europea (UE)⁴⁰:

Dentro del escenario de revisión del concepto, la Unión Europea es fundamental, en base a la mirada que ha tenido hacia las políticas a definir en este ámbito, y a la batería de indicadores requeridos. Así, para la UE, la cohesión económica y social, tiene que ver con la comparación del nivel de renta de un Estado miembro o región, con la renta media comunitaria.

Esta mirada, tiene que ver con los objetivos vinculados al progreso económico y social “equilibrado y sostenible” [...]. De tal forma, el Consejo Europeo⁴¹ identificó en 1997 a la cohesión social como elemento básico en la promoción de derechos y dignidad humana, como una necesidad fundamental en Europa; bienestar a los miembros de la sociedad y reducción de las disparidades de la polarización (Menéndez. 2010).

Desde aquí, aparece la batería de indicadores *Laeken*, en temáticas fundamentales como ingreso, empleo, educación y salud.

Cohesión social para el Consejo de Europa:

Se hace referencia, a partir del 2004, que la cohesión social, tiene que ver con la capacidad de la sociedad para asegurar el bienestar de sus miembros, reduciendo

³⁹ Revisión basada en presentación efectuada por Menéndez (2010) en “Análisis de la cooperación europea para la cohesión social en América Latina”.

⁴⁰ La revisión que se realiza de la cohesión social, toma como referencia instituciones Europeas en base a que son éstas las que primeramente hacen referencia a dimensiones, categorías e indicadores de la misma.

⁴¹ Cabe señalar que, Menéndez en su texto, habla que la visión de la cohesión social desde Europa, tiene distintos momentos y actores, los cuales sin embargo, en varios momentos se “cruzan”, en cuanto a los ámbitos de acción.

diferencias y la polarización. Apuntaría entonces, a una sociedad democrática, en que la comunidad de individuos libres se apoyan mutuamente.

Se entiende a la cohesión social como un elemento de vital importancia para el desarrollo de las sociedades, pero se entiende también, que la sociedad debe convivir con tensiones permanentes, de la vida actual.

El sentido que se aporta, es que a través de la generación de altos niveles de solidaridad, pueda reducirse la exclusión social.

Cohesión social para la Comisión Europea:

Se indica que los temas centrales de ocupación en este ámbito, deben ser los problemas relacionados con la pobreza, la desigualdad y la exclusión social. Esto, ya que el PIB *per cápita*, no puede ser el único indicador de bienestar, toda vez que se estima que el crecimiento no es condición suficiente para el desarrollo.

Para la Comisión Europea, según señala Menéndez (2010), existe una vinculación directa de la localización geográfica de las personas, en cuanto a las posibilidades de inserción, a partir de las desigualdades regionales que se aprecian en la actualidad. Además, es el Estado quien tiene un rol fundamental en esta lógica, toda vez que está llamado a “corregir” la fractura social o las situaciones de exclusión, mediante la implementación de políticas orientadas a la cohesión social. De tal forma, la mayor cohesión, requiere enfatizar los esfuerzos de democratización, por medio de la *gobernanza participativa*.

Entonces, la Comisión Europea, en conjunto con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), entienden que las personas, están en el centro del enfoque de cohesión social, y que a su vez, ésta debe dar cuenta de las características propias de cada región y territorio. “La cohesión social pretende ofrecer oportunidades reales para cada persona, incluyendo los más desaventajados, para acceder a los derechos

básicos y al empleo, beneficiarse del crecimiento económico y de esa manera participar plenamente en la sociedad” (Freres y Sanahuja, 2006 in Menéndez, 2010: 34).

Cohesión Social para el Comité Económico y Social Europeo (CESE)⁴²:

Este organismo, acuña los principales elementos de las definiciones de cohesión social, ya señaladas desde la Comisión y desde la Unión Europea. Se estima que, en parte por ello, la opinión del CESE es que no sería posible llegar a una definición única de este concepto. Si es pertinente, establecer dimensiones para el tratamiento de la cohesión social. Al respecto se distingue las dimensiones política, económica, social y territorial. Respecto de éstas, resulta necesario considerar no sólo los indicadores macroeconómicos, sino que, abordar elementos educativos, institucionales y de acceso a bienes públicos esenciales.

- 1) *Dimensión política*: La que apunta a la intervención del Estado para mejorar la cohesión social. Incorpora además, la calidad de las instituciones democráticas y la participación de las personas en lo público. Sociedades más equitativas, con sistemas de protección social y solidaridad colectiva, en consideración de la participación de la ciudadanía.
- 2) *Dimensión económica*: La que hace referencia a la relación de la cohesión social con el “tejido productivo”, la distribución de la riqueza, la situación del empleo y los salarios. Para CESE, sólo es posible generar cohesión social, siempre y cuando se plantee una “*trayectoria sostenida*” de crecimiento económico y desarrollo social.
- 3) *Dimensión territorial*⁴³: La que a juicio de CESE es fundamental en la cohesión social, toda vez que es en el territorio el espacio en que deberían generarse

⁴² El CESE, es un órgano institucionalizado de participación de la sociedad civil, perteneciente a la Unión Europea (UE). Su labor, implica asesorar a instituciones como la UE en este tema. Cabe destacar que éste, ha presentado desde los años 90, una especial preocupación por América Latina y El Caribe, en lo que respecta a asesoramiento para la elaboración de dictámenes de la UE.

sinergia entre los actores presentes en él. Entonces, la dotación de infraestructura, el acceso a servicios esenciales para la comunidad –entre los cuales destaca la educación, salud, agua, transporte, electricidad y vivienda, pasan a ser elementos “requisitos” para la construcción de cohesión social. “Territorialmente, es posible constatar las desigualdades entre centro y periferia, entre el medio urbano y el medio rural, a costa y el interior o también entre diferentes sectores sociales como la población indígena o la población que sufre las consecuencias de las migraciones” (Menéndez, 2010: 37).

- 4) *Dimensión social*: La que hace referencia a la equidad, en consideración a la distribución de riqueza y de la renta. Vinculada también, a la desigualdad horizontal y en general, a los problemas que identifican a los grupos sociales.

La cohesión social desde la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)⁴⁴:

En esta mirada, la cohesión social aparece como un mecanismo de integración. Ahora bien, se agrega que su tratamiento, implica que en un mundo globalizado con economías abiertas, se logre generar sinergia que conjuguen crecimiento con equidad social en América Latina y el Caribe. Entonces, para CEPAL, la cohesión social es una dialéctica entre mecanismos instituidos de inclusión y exclusión sociales, junto con las respuestas y disposiciones de la ciudadanía frente a la forma en la que éstos operan.

La cohesión social según el Banco Interamericano de Desarrollo (BID):

Esta institución, entiende la cohesión social como “el conjunto de factores que contribuyen a establecer los equilibrios básicos entre los individuos de una sociedad,

⁴³ Se subraya este punto, toda vez que se estima que aparecen luces importantes en cuanto a la articulación potencial entre cohesión social y hábitat residencial.

⁴⁴ Cabe señalar que el presente punto se tratará de manera muy resumida, toda vez que en este Capítulo referido al concepto de la cohesión social, se ha abordado profundamente la mirada de la CEPAL.

manifestándose a través del grado de integración económica, social, política y cultural⁴⁵” (BID in Menéndez, 2010: 41). Se indica como insumo, que la cohesión social, requiere tanto del capital social como de niveles adecuados de inclusión. Así, el BID agrega que la cohesión social, refiere a un conjunto de externalidades positivas, a partir del capital social y los factores que fomentan una distribución equilibrada de oportunidades en los individuos.

Es interesante, hacer notar que el BID cuestionaría los procesos de fomento de cohesión social, ya que debería asumir un rol secundario en cuanto a lo que respecta a la dimensión del capital social.

La cohesión social desde la sociedad civil latinoamericana:

Ésta, ha estado vinculada a la construcción de espacios participativos, tendientes a generar nueva institucionalidad democrática en la región (Moisés, 2008 in Menéndez 2010). Ahora bien, a decir de la autora, no ha habido una utilización regular en las organizaciones civiles latinoamericanas, sin perjuicio que en el discurso se encuentra plenamente presente –tanto en la agenda política como social- la inequidad, junto con las desigualdades económicas y sociales.

José Moisés Martín (Menéndez, 2010), indica las prioridades temáticas con las cuales se ha trabajado: Medidas sociales y económicas; desarrollo de buenos gobiernos; Dimensión social en procesos de integración regional. Para este autor, la cohesión social tiene que ver con visiones compartidas de futuro en la región, donde resulta fundamental establecer objetivos de mediano y largo plazo, que sean compartidos por los actores políticos y sociales.

⁴⁵ Coincide con la propuesta de la UE y el Consejo de Europa.

La cohesión social desde el Programa Regional para la cohesión social en América Latina, EUROsocial⁴⁶:

El cual destaca sectores fundamentales para la cohesión social; la administración de la justicia, la salud, la educación, la fiscalidad y el empleo. Para EUROsocial, la cohesión social constituye un atributo referido a la igualdad de oportunidades, para el ejercicio de derechos fundamentales de manera tal de asegurar el bienestar. Destaca la perspectiva individual, pero en el marco de la participación como ciudadanía activa en la comunidad. Además, la cohesión social, implica “el desarrollo de políticas públicas y mecanismos de solidaridad entre individuos, colectivos, territorios y generaciones” (EURO social, 2007 in Menéndez, 2010: 54).

Destaca en la postura de esta organización, la importancia de las políticas públicas y del rol del Estado, de manera tal de propender a la configuración de cohesión social, en el marco de la profundización de la democracia y de la ciudadanía.

⁴⁶ Es uno de los programas regionales de la cooperación de la Unión Europea para América Latina.

Áreas temáticas de intervención de la cohesión social

Cohesión social y sentido de pertenencia:

Como se ha esbozado, el sentido de pertenencia es central en el marco teórico de la cohesión social. Ésta, aparece como un componente subjetivo que se compone de percepciones, valoraciones y disposiciones de quienes integran la sociedad (CEPAL, 2007). Ahora bien, por otro lado, resulta necesario destacar que la cohesión, que puede darse como un componente a nivel comunitario, y/o a nivel societal, también requiere un manejo “pertinente” al ser articulada con la noción de pertenencia, de manera tal que, el hecho de “ser parte” de un determinado grupo social, no sea factor de polarización en el que los ciudadanos, al sentir mayor identificación con determinado grupo de pertenencia, sientan una excesiva distancia con respecto de otros grupos sociales (Gasparini y Molina 2006, in CEPAL, 2007).

Sobre el punto anterior, dentro de las críticas que aparece respecto de la cohesión social, surge el que ésta debe ser contextualizada, ya que no resulta ser un valor positivo en si mismo, dependiendo de factores como la convivencia social ampliada y de los valores en los que ésta se basa⁴⁷.

En lo que respecta a la pertenencia, para los autores resulta fundamental que “el fortalecimiento de lo común puede concretarse en el uso y cuidado de espacios comunes como la ciudad y el medio ambiente; el acuerdo de ciertos valores de convivencia, tales como la tolerancia ante la diversidad y la reciprocidad en el trato; una participación más amplia en las instancias de deliberación y en la expresión pública de aspiraciones y visiones de mundo; el combate a la violencia doméstica; la humanización

⁴⁷ En cuanto a los elementos de crítica a la cohesión social, se entiende la necesidad de abordarla como una propuesta, en términos de la posibilidad de rescatar ciertas categorías que sean útiles para fortalecer la potencia de la intervención social a través de las políticas de corte urbano-habitacional, principalmente desde el Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Así, se entiende que, como marco conceptual presenta fortalezas y debilidades las cuales deber ser vistas en sintonía con el marco referencial de la intervención habitacional.

de los principales espacios de socialización –familia, vecindario, trabajo y escuela – y el acceso difundido a los productos culturales” (CEPAL, 2007: 26) Es en este punto, que la pertenencia, toma a juicio de este autor, plena relevancia en cuanto a la noción de “habitar” y de configurar el “hábitat residencial”.

Así, el ser titular de derechos sociales, a decir de CEPAL (2007) estaría encarnando una noción de pertenencia efectiva a la sociedad, el ser ciudadano y “sentirse parte”. Ahora bien, dicha pertenencia, debe ser vista en cuanto a la posibilidad de ser incluido en las dinámicas de desarrollo y del bienestar que el anterior aporta. Por su parte, será obligación del Estado, generar las condiciones que frenen las desigualdades que privan la “pertenencia” de muchos ciudadanos. Para lo anterior, será fundamental, entender que la condición de pobreza –que se relaciona fuertemente con el territorio y la localización geográfica- tiene implicancias que van mucho más allá de la condición socioeconómica de las personas, sino más bien, que se constituye en un problema de ciudadanía, en donde la falta de titularidad en los derechos y en la participación en el desarrollo cobran especial relevancia. En una lógica, en la que el mercado no tiene ninguna moral redistributiva, el cruce entre ciudadanía y pertenencia presupone una intersección de derechos sociales instituidos y de solidaridad social internalizada (CEPAL, 2007).

En esta articulación, la cohesión social aporta las bases para que la ciudadanía como sentido de pertenencia, se traduzca en mecanismos de la sociedad civil destinados a fortalecer las relaciones de solidaridad y responsabilidad social, tanto al interior de los grupos, como entre los grupos. La cohesión social, debe configurarse como una “dialéctica entre inclusión socioeconómica y disposición de ciudadanía”. Los Estados entonces, frente a la prescripción de los derechos económicos, sociales y culturales, deben actuar en la promoción de la integración laboral, educativa, de la información y conocimiento de las redes de protección e interacción sociales, en el mejoramiento de las capacidades de los ciudadanos para participación en la institucionalidad política, pública y de la sociedad civil en el intercambio cultural (CEPAL, 2007).

“Los derechos sociales son parte de un proceso, en tanto requieren un incremento y un mejoramiento de los recursos humanos, físicos e institucionales y financieros para transitar del *de jure* al *de facto*⁴⁸” (CEPAL, 2007:29).

Cohesión social y políticas públicas

Para Andrés Palma (2009), todas las Políticas Públicas inciden en los factores que definen la cohesión social⁴⁹. La diferencia esté en que algunas, lo hacen directamente o de forma primaria, y otras lo hacen de manera secundaria o contextual. Ahora bien, los siguientes, resultan factores importantes en el norte de las Políticas Sociales que aborden este tema: a) Desarrollar identidad común; b) Construir solidaridad; c) Establecer horizontes de confianza; d) Instituir situaciones de igualdad de oportunidades; e) Generar relaciones de comunidad basadas en la reciprocidad

Por otro lado, al hablar de las Políticas Sociales, para Palma (2009) es fundamental distinguir aquellas que aportan a la cohesión social, aquellas que no aportan y las que son neutras. Dentro de las que aportan, por ejemplo, se distinguen las educativas, que en el último tiempo habrían tenido una mejora integral en América Latina, no necesariamente, con los resultados esperados en cuanto a la generación de Cohesión Social. Lo anterior, tendría su explicación en el hecho que su aplicación ha sido muy parcelada. De lo anterior, se desprende la necesidad de considerar “integralidad” en aquellas Políticas Sociales que se orienten a la configuración de Cohesión Social. Las Políticas, no pueden ser independientes unas de otras, sino que deben actuar de manera interdependiente, en atención a las características de la realidad que son sujeto de ellas. Por citar otra línea, las Políticas que apuntan a la “apertura comercial y la liberalización de mercados”, si bien en América Latina han

⁴⁸ Hacer referencia al concepto que está trabajando de lo ideal y lo real. Según lo que indica CEPAL, las Políticas y los Programas sociales constituyen una vía para realizar este tránsito.

⁴⁹ En cuanto a la línea de base de políticas públicas y cohesión social, este autor en su texto “Las políticas públicas que no contribuyen a la cohesión social” (2009), hace una revisión del estado del arte de éstas en Chile. Cabe señalar que, dentro de aquellas políticas que identifica que contribuyen a la cohesión social, se indica el sistema de Protección Social.

constituido un cambio sustancial en el desarrollo de las estructuras productivas⁵⁰ (Palma, 2009) y en el crecimiento, no necesariamente han generado cohesión social.

Lo anterior, tiene su explicación en el hecho que en cada uno de estos países, los sectores relevantes de la estructuración social, han perdido importancia en el rol que desempeñaban⁵¹. En el caso Chileno, esto, podría verse en la pérdida de empleo y en la desigualdad entre los quintiles V y I. La dinámica de los mercados, atenta contra la cohesión social, toda vez que no existan políticas compensatorias en lo social o en el mismo mercado. El mercado, operando en función de las disponibilidades de información y de capital, podría significar mayor crecimiento, pero mayor concentración y por tal menos cohesión social.

Cohesión social y políticas de uso de suelo urbano⁵²

En lo que respecta a las posibilidades de generar cohesión social, en el marco de las políticas urbanas y de uso de suelo, para Palma (2009), la intervención que se ha efectuado hasta la fecha, no ha tenido una contribución significativa a la cohesión social, a causa de lo que él denomina, total libertad del mercado, en lo que respecta a la concentración de centros urbanos. Para este autor, la acelerada concentración de población en centros urbanos y la ausencia –en Chile- de una política de utilización de suelo, han tenido un gran impacto en la cohesión social.

⁵⁰ En esta lógica de apertura, estarían los TLC por ejemplo, para este autor.

⁵¹ Para este autor, aparece como central, el hecho de una paradoja entre desarrollo y desigualdad. En una sociedad, donde este último fenómeno es cada vez más creciente, la tecnología, por ejemplo, hace mejor la vida para algunos más precaria para otros. Entonces, a decir de Palma (2009), el desarrollo a futuro es administrar los riesgos y las “recompensas” de la globalización. Esto, tiene como principal tarea, el prestar especial atención en la configuración de redes de seguridad social que protejan a los miembros más vulnerables de la sociedad.

⁵² En su texto Andrés Palma (2009) hace una breve revisión de las políticas públicas, en torno a si éstas contribuyen o no a la cohesión social. Para efectos de la presente AFE, se han tomados las dos que se consideran con un mayor nivel de relación con el objetivo del estudio. Sin perjuicio de lo anterior, dicha revisión también incluye áreas como la organización industrial, el enfrentamiento al consumo de drogas, la focalización del gasto público, las estructuras del mercado y la protección social, y las políticas macroeconómicas.

Particularmente, en el caso de Santiago, se aprecia una configuración urbana que es producto de procesos de erradicación de sectores pobres, en la época de la dictadura, cuyo resultado ha sido el desalojo de “pobres” desde sectores con plusvalía potencial alta, a zonas de baja plusvalía, ubicadas en la periferia de Santiago y en zonas mayoritariamente alejadas de los centros urbanos (Palma, 2009). De tal forma, a partir de esta operación, se configura una estructura espacial segregada, que a su vez origina una organización social menos cohesionada, que a decir del autor, genera pérdida de identidad, falta de oportunidades, movilidad social reducida, en comparación con ciudades en las cuales las políticas urbanas no han sido implementadas de esta forma ni de esta naturaleza.

Dicha libertad de mercado, en lo que respecta a las políticas urbanas, según Palma (2009) han generado el mismo efecto de erradicación de la dictadura. Es decir, el desplazamiento forzado de las personas que perciben menores ingresos, a zonas de bajo valor de suelo y terrenos con mejor plusvalía proyectada, toda vez que estos requieran adquirir una vivienda. Este efecto, que se replica de manera inversa para quienes tienen mayores ingresos, en cuanto se trasladan a zonas de mayor valor, provocan un efecto de segregación donde ricos viven juntos, y los pobres, si bien es cierto, también viven juntos, lo hacen en sectores de la ciudad que se encuentran segregados y en espacios generalmente desarticulados de la misma.

Ahora bien, ahondando en el punto anterior, hay una especial relación entre segregación territorial y cohesión social. Esto, impacta en el tipo, concentración e infraestructura urbana de las viviendas. “[...] al segregarse espacialmente, la sociedad en función de los niveles de ingreso o de acceso a los recursos fundamentales, también segrega espacialmente el resto de las intervenciones, se llamen intervenciones sociales, o políticas públicas” (Palma, 2009: 38). Por otro lado, la segregación espacial⁵³ que se replica en las políticas públicas y en las estructuras generales del

⁵³ Como es sabido, un autor que ha trabajado ampliamente el tema de segregación es Francisco Sabatini. Éste, en conjunto con Isabel Brain, en su texto “La segregación, los guetos y la integración social urbana: mitos y claves” señalan que “no existen impedimentos culturales, sociológicos ni económicos para reducir la segregación [...]” y que las políticas de suelo, son claves para el tratamiento de este fenómeno.

mercado, condicionan un acceso diferenciado a los bienes y servicios, dependiendo del lugar donde se resida. Se corrobora entonces una pérdida de cohesión social y más aún, como consecuencia más grave, se presenta una ruptura de los mecanismos de cohesión, al concretarse en la realidad salud para ricos y salud para pobres, por ejemplo. O bien, barrios, o escuelas para ricos y su parangón para los pobres.

En base a lo anterior, se puede concluir que un factor fundamental en la cohesión social es la segregación residencial. Esto, ya que ésta última reduce los ámbitos para el aprendizaje en el marco de la desigualdad, lo cual tiende a contribuir en la reproducción de una pobreza, que se nutre del bloqueo a partir de la segregación residencial, del acceso a empleo y educación, por citar algún ejemplo. Se afianzan por otro lado, barrios que concentran a quienes están más afectados por los embates de la precariedad laboral, todo lo cual, plantea una alerta que hace referencia a la urgencia de abordar la segregación residencial urbana.

Para la CEPAL (In Palma, 2009), esta segregación, genera una erosión profunda en las oportunidades de los más pobres, y a su vez, profundiza las distancias con el resto de los integrantes de la sociedad. Se señalan entonces, cuatro consecuencias en la cohesión social, a partir de la segregación residencial urbana:

- a) *Hay una contradicción entre los espacios segregados* en los que viven los pobres y los niveles de consumo que son promovidos socialmente. Es decir, correlato disruptivo de la pobreza;
- b) *La ciudad, pierde su esencia histórica*, como promotora de espacios, para la articulación de espacios que apunten al aprendizaje de la convivencia, en el marco de la desigualdad;
- c) *Aumento de distancias físicas de localización*, entre ricos y pobres, situación que en el largo plazo, también se propone como “gatilladora” de efectos en el ámbito productivo.

- d) *Se endurece la reproducción intergeneracional de la pobreza.* Esto es que, sin importar los atributos que se tengan desde lo individual y/o familiar, mayoritariamente el hecho de vivir en sectores con altas concentraciones de hogares de escasos recursos, tendería a restar las posibilidades para que, tanto niños como adultos, puedan romper el círculo de la pobreza.

De tal forma, el revisar la segregación urbano residencial, se constata que ha tenido un fuerte impacto en la generación de cohesión social. Esto, a partir de los múltiples elementos que se conjuga, como lo es por ejemplo, la distribución de la renta. Ahora bien, este círculo no-virtuoso, va más allá de la constatación de una ciudad con diferencias en cuanto a su organización social y territorial, sino que, da cuenta de un efecto negativo en el que los puntos “negativos” se potencian entre sí en la configuración urbana, se profundizan, consolidan y afianzan los procesos de polarización, y el endurecimiento de las distancias sociales. La convivencia se rompe a partir de la segregación y en ausencia de políticas sociales que tengan relación con el tratamiento del suelo urbano, y las posibilidades de fomentar el desarrollo de la integración espacial.

Cohesión social y seguridad ciudadana

De acuerdo a la Palma (2009), la segregación espacial de la ciudad, origina barrios para ricos y barrios para pobres, los cuales constituyen lugares con restricción de acceso, en cuanto a la personas que provienen de otros sectores. Por ejemplo, los barrios para “ricos”, establecen sus propios sistemas de seguridad, y estructuras de ordenamiento jurídico, que en general, tienden a limitar el acceso público, el libre desplazamiento por determinadas calles, plazas y áreas que, aún siendo de uso público tienen acceso restringido. Lo anterior, a juicio de este autor, tiende a extender al conjunto de la sociedad, la estructura de segregación.

Por otro lado, los barrios pobres se estructuran en villas o condominios que también apunta, a restringir el uso y acceso de personas que son percibidas como

amenazas, desde las mismas poblaciones. Desde este punto de vista, habría un efecto profundo de la cohesión social en las políticas de seguridad ciudadana, ya que en si misma, la seguridad no puede entenderse si no es a través de la segregación urbana y la discriminación social, a partir de políticas públicas que tienden a reforzar este modelo, sea por su intencionalidad, o por fallas en la misma. Al respecto, Palma (2009) distingue tres grandes elementos que intervienen en esta situación: a) Una base estructural física que se genera a partir de la estructura de los barrios; b) Una base cultural que “no se rompe” con esta estructura de los barrios; y c) Los prejuicios discriminatorios. Se postula entonces que, el efecto de las políticas de seguridad social, ha sido más bien la segregación espacial y las políticas discriminatorias. Sobre este fenómeno, Kliksberg (In Palma, 2009) cita Castel (1997), señalando que las políticas de seguridad ciudadana mal concebidas, se convertirían en estrategias de gobernabilidad que buscan contener y segregar a “aquellos que sobran”.

Al respecto, con relación al funcionamiento operativo que tiene que ver con la cohesión social, se destaca que el conjunto de acciones orientadas hacia la seguridad ciudadana, se estaría reforzando el que las personas de la sociedad se sientan más identificadas sólo con sus pares más directos. Este hecho, elimina la posibilidad de tejer redes sociales que se proyecten más allá del caminar, toda vez que prevalece la mirada desconfiada a todo “otro” respecto del cual se carece de conocimiento directo. Lo anterior, también tiene su parangón en el deterioro de la fe en las instituciones públicas y de seguridad, a partir de la instalación de la desconfianza en el otro (Palma, 2009). La pérdida de identidad común, sea como Estado, pueblo, nación o grupos sociales, tiene efectos en la elevación de la discriminación mutua y de la baja “producción” de cohesión social; pérdida de identidad, cambios de la estructura social, baja tolerancia, entre otros efectos.

Caso especial, hace referencia a la focalización de recursos públicos. Resulta especialmente importante, ser cuidadosos con la contribución de las políticas focalizadas a la cohesión social, desde el punto de vista que las distintas calidades, las distintas coberturas, tienden a replicar y afianzar el modelo de segregación inicial, toda

vez que se mantienen las diferencias hacia los diversos sectores de la sociedad, aún cuando éstas busquen el efecto contrario.

Cohesión social, desigualdad, pobreza y vulnerabilidad

Para la CEPAL (2007), la articulación de cohesión social, desigualdad, pobreza y vulnerabilidad, tiene relación con la aparición de tendencias contradictorias en la región de América Latina⁵⁴, las que tienen directa relación con las posibilidades de acceso a bienestar y logro de acuerdos sociales tendientes a la cohesión social. En este marco, la desigualdad en la distribución de ingreso y la sensación de inseguridad económica, constituyen polos centrales del análisis. En efecto, los dos principales factores asociados a la cohesión social son la pobreza y la desigualdad⁵⁵. Para el “*latinbarómetro*”, los principales problemas que afectan la cohesión social, son el desempleo, los bajos salarios y la pobreza, junto con los altos niveles de violencia social y gobernabilidad (Menéndez, 2010).

Al respecto, se presupone que la acción del Estado con respecto al logro del bien común, tiene directa relación con la confianza de las personas hacia la institucionalidad, la legitimidad democrática y el sentido de pertenencia. Esta última, pasa a ser un medio que apunta a la posibilidad de alcanzar acuerdos ciudadanos que se orienten a eliminar los mecanismos de exclusión, que atentan contra la pertenencia, en lo que refiere a la cohesión social (CEPAL, 2007). De tal forma, a partir de la gestión estatal en estos temas, se plantea la posibilidad que las personas estimen que al no ser parte de los beneficios de estos avances en el desarrollo, puede aparecer una sensación de insatisfacción con respecto a la gestión pública⁵⁶.

⁵⁴ Según lo señalado desde la CEPAL el año 2007, destaca la mejora en algunos indicadores básicos de bienestar. Sin embargo, en esta etapa de globalización en las características de desarrollo con heterogeneidad estructural, concentración de patrimonio, crecimiento económico volátil e insuficiente, la brecha con los países desarrollados, ha tendido a mantenerse e incluso agravarse.

⁵⁵ Adicionalmente, para Menéndez (2012), la exclusión en América Latina representa un grave problema, ya que no se podrá aspirar a crecimiento sostenible, si no se encuentran respuesta a las fuentes de exclusión de gran parte de la población.

⁵⁶ El diagnóstico que presenta CEPAL, hace referencia a un debilitamiento entre el nexo entre el crecimiento económico y la disminución de la pobreza. Al respecto, se plantea la necesidad de elevar las tasas de aumento de producto, y donde el mejoramiento del empleo y la distribución del ingreso, presente un elevado mejoramiento.

Al revisar la cohesión social a la luz de los problemas descritos en el párrafo precedente, que afectan a América Latina, se plantea que las sociedades con alta desigualdad sistemática, tienen un profundo impacto en los sentimientos de “desafecto” y la falta de sentido de pertenencia de las personas con el entorno de la sociedad. Concretamente, en la Región, no se aprecia una disminución de la pobreza y de la exclusión - dentro de lo esperado - en los últimos 25 años, a partir del bajo y volátil crecimiento, junto con la profunda desigualdad social. No se alcanza mayor equidad, y por ende, tampoco se logra superar la exclusión; “Un alto grado de concentración del ingreso no sólo es una consecuencia de las desigualdades de acceso al patrimonio y a los activos (tierra, capital físico y social, educación y calificaciones), sino que también perpetúa esas desigualdades” (CEPAL, 2007: 58).

Por otro lado, en esta misma lógica, se destaca que elementos como la cantidad y calidad de la educación, así como los problemas de precariedad, flexibilidad e informalidad laboral del empleo, tienen efectos considerables en la cohesión social. En efecto, la alta inestabilidad que se ha visto en estas áreas, contribuirían a explicar las razones del sentimiento de inseguridad –especialmente económica- que afecta a la población, la cual, sin lugar a dudas tiene su parangón con el ámbito social (CEPAL, 2007). Dicha percepción negativa, no sólo tiene que ver con la educación y con el empleo, sino que además, con el hecho que se instalan mecanismos permanentes de exclusión social que tiene condiciones adversas en diversos ámbitos, como por ejemplo, la vivienda. Como ya se ha señalado, dichos mecanismos de exclusión, tienen mucha relación con la segmentación del espacio urbano, lo cual conlleva problemas de percepción con respecto al otro, el que, de no compartir determinado patrón, es visto como una amenaza, toda vez que se trata de la instalación de una concepción de asimetría y no pertenencia a una misma sociedad.

El Comité Económico y Social Europeo –CESE-, estima cinco carencias fundamentales que son comunes en las sociedades Latinoamericanas frente al proceso de cohesión social (Menéndez, 2010). A saber:

- a) Los problemas del Estado para efectos de articular los procesos de modernización en lo económico y generar mecanismos de protección social,
- b) La reproducción de la desigualdad social;
- c) La debilidad de la sociedad civil organizada, que permita transformaciones en la sociedad que propendan a la igualdad de oportunidades;
- d) Los desequilibrios generados a partir de la globalización, que permite una permeabilidad hacia el exterior, generando vulnerabilidad en los procesos que deberían constituirse para configurar cohesión social.
- e) Políticas estructurales que han agudizado los “desequilibrios” sociales y por ende, los problemas en la configuración de la cohesión social.

Cohesión social y ciudadanía

La relación entre cohesión social y ciudadanía, resulta fundamental. La titularidad de los derechos sociales, apunta a la democratización universal de la cohesión social. Es decir, la acción que lleve a cabo hacia las personas, debe ir más allá que éstas sean entendidas como vulnerables, o pobres, sino más bien, deben orientarse a el ejercicio de la calidad de ciudadanía efectiva (Hopenhayn, 2007). AL respecto, una sociedad, donde existe la percepción de diferencia de derechos, tiene profundas repercusiones en la ciudadanía y en la noción de democracia. No será posible avanzar, si la percepción instalada de las personas, da cuenta de una apreciación del “otro” como privilegiado, a partir del ejercicio en la práctica de los derechos.

Cabe destacar que, la pobreza, no refiere solamente a un problema de recursos económicos, sino también a profundas carencias relativas a la condición de ciudadanía, en parte, porque a los pobres se les estaría negando la titularidad de derechos sociales y de participación. Así, el derecho ciudadano, reside en gran parte en poder disfrutar de mínimos acordes del progreso y bienestar medio de una sociedad. “La ciudadanía social, entendida como pertenencia a una comunidad implica, por lo tanto, un freno a las desigualdades económicas a través de la acción deliberada del Estado, pues tales

desigualdades, más allá de cierto punto, privan a muchos miembros de la sociedad a una real pertenencia a la misma” (Hopenhayn, 2007: 45).

En el marco del ejercicio de la ciudadanía, para Hopenhayn (2007), la sola titularidad de derechos no basta, sino que es necesario el respeto por las reglas de la institucionalidad democrática, el Estado de derecho y la disposición a lo público. Entonces, el sentido de pertenencia, presenta una doble dirección; constituye un *acceso* y un *compromiso*. Un ciudadano, será pasivo en tanto sólo se le conceden derechos, pero será activo, toda vez que realice un aporte a la cohesión social. Cabe en esta lógica, la necesidad de establecer mecanismos propios de la sociedad civil, que puedan fortalecer las relaciones de solidaridad y responsabilidad social, tanto al interior como entre grupos sociales; la cultura pluralista, tiene que apuntar al mejoramiento de la convivencia y comunicación entre los actores de la sociedad, sobre la base de sus diferencias. La posibilidad de reforzar la democracia, mediante la participación en espacios públicos y de deliberación; la confianza en instituciones, el sentido de pertenencia a la comunidad en el marco de la solidaridad, serán elementos fundamentales para configurar los contratos sociales requeridos para la promoción de políticas pro-equidad y pro-inclusión. En este margen, la articulación del “nosotros”, mediante la cohesión social, juega un rol fundamental, en la articulación de la ciudadanía, a partir de la intervención virtuosa del Estado (Hopenhayn, 2007).

Cohesión social, riesgo y protección social en América Latina

Para Fernando Filgueira (2007), los marcos normativos comunes, referidos a la protección del riesgo de las familias, en cuanto a la interacción de las personas con los mercados, familias y comunidades en un determinado territorio, configuran las bases de los espacios identitarios. La operación de los mercados, familias y el Estado, generan riesgos, en los cuales la formulación de políticas sociales, cumplen un rol fundamental en cuanto a la intervención para generar condiciones de protección frente a dichos riesgos. Cabe señalar que, a juicio de este autor, la posibilidad de integrar a los individuos en un marco normativo común, tendría mucha relación con en grado el que

los sujetos se sienten perteneciendo a un conjunto de interacciones de cooperación, negociación, conflictos y otros.

En lo que respecta a la configuración del desarrollo social en América Latina, se plantean una serie de transformaciones en las últimas dos décadas, las que han tensionado la interacción entre riesgo social y protección social (Filgueira, 2007). Este autor, nos señala cuatro transformaciones que han afectado las fuentes de desigualdad, en lo que respecta a la tensión riesgo-protección social.

- a) El incremento de la desigualdad generada en el mercado laboral;
- b) Los cambios en la estructura, distribuciones de roles en arreglos familiares;
- c) El desafío intergeneracional, a partir de los cambios en las tasas de dependencia infantil, tercera edad y estructura de oportunidades generacionales;
- d) La morfología urbana, con especial relación con la segregación y la segmentación socio-espacial.

De tal forma, la Protección Social es vista como un mecanismo fundamental para generar cohesión social (CEPAL, 2007b). Lo anterior, ya que hay elementos - fruto de la integración a economías globales en América Latina-, que han impactado en esta sociedad, generando vulnerabilidad ante los choques económicos externos a la Región. Así, factores como la flexibilización de los mercados laborales, los altos niveles de desempleo, el peso del creciente sector “informal”, sumado a la erosión del habitual “sistema” de recursos para enfrentar dichos embates, como lo son las redes familiares y comunitarias de solidaridad mutua, tienen a generar profundos efectos en el bienestar de las personas.

Cohesión social, confianza social, solidaridad y participación

La confianza, se presenta como un elemento clave en la cohesión social, ya que es a través de ésta, que se constituye un soporte para la democracia y como un eje de las redes sociales – comunitarias (CEPAL, 2007). Esta confianza, para la CEPAL apunta a la creencia que un grupo se comportará dentro de patrones adecuados frente

a determinada situación, con regularidad y “predictibilidad” de acciones, tendientes a mejorar el funcionamiento de la sociedad; “ [...] predisposición hacia el otro que se aprende, y desde la perspectiva del capital social, incluye un juicio moral acerca del grado de confianza que puede tenerse respecto de las personas desconocidas” (CEPAL, 2007: 78). Un elemento fundamental en esta confianza social desde lo interpersonal, tiene que ver con la participación en organizaciones y asociaciones que compartan algunos intereses, pero desde la heterogeneidad. Por otro lado, la desconfianza social, apuntaría al hecho que el “otro” no hace lo esperado, en incumplimiento de ciertas normas básicas que se entienden por parte de determinado grupo.

La solidaridad, se entiende por la Comisión, como adherir a la causa de otro, principalmente, en situaciones que se evalúan como difíciles. Al respecto, debería existir una relación entre la mayor institucionalización de la política social de lucha contra la pobreza y mayor solidaridad y por ende, confianza. No obstante, los estudios, a decir de CEPAL (2007), tienden a dar cuenta de una valoración alta de la solidaridad, pero en un contexto de subordinación a los “intereses propios”, con respecto al bien común. Como muestra de ello, se señala que “ hoy se habla de sociedades fragmentadas por la diversidad, donde se expresa escaso interés por los asuntos públicos, con personas centradas en su individualidad y en lo que les es propio, en su pertenencia miniaturizada”. Además, la “falta de confianza social y especialmente el sentido de solidaridad desincentiva la acción colectiva y la participación ciudadana. Ambas carencias, se expresan en un escaso interés por los asuntos públicos y en una baja valoración de la democracia como sistema de representación de los intereses colectivos, así como de las organizaciones que pueden establecer el nexo entre esos intereses y los de la sociedad en su conjunto” (CEPAL, 2007: 90).

En lo que respecta a la participación, se asume como una acción colectiva, que se orienta a satisfacer determinados objetivos (CEPAL, 2007). Lo anterior, supone una identidad colectiva, en presencia de valores, intereses y motivaciones compartidas, que dan soporte a un “nosotros” (Bango, 1996 in CEPAL, 2007). “La participación comunitaria, puede entenderse como la organización racional, conciente y voluntaria de

la personas que habitan un espacio determinado, con el propósito de proponer iniciativas que satisfagan sus necesidades, de definir intereses y valores comunes, colaborar en la realización de obras y prestación de servicios públicos a fin de influir en la toma de decisiones de los grupos de poder en ese espacio” (CEPAL/SEGIB, 2006 in CEPAL, 2007: 91). Se estima entonces, que la participación constituye un factor muy relacionado con la conciencia cívica de las personas, en cuanto a los lazos de solidaridad, el interés general de individuos y grupos en lo público. Se reconoce el derecho a la ciudadanía en el marco de la democracia, la acción colectiva con respecto al cumplimiento de fines igualitarios en la sociedad.

Cohesión social y territorio

Desde una perspectiva más operativa, para Gabriela Orduna (2012), la cohesión social constituye una noción sociológica cualitativa, que refiere a las formas en que las instituciones e individuos de una sociedad adoptan, para el ejercicio de sus responsabilidades y solución a sus problemas prácticos. Como en las otras acepciones conceptuales, se identifica una relación vinculante con la construcción de la ciudadanía y la consolidación de la democracia, pero entendiendo que se busca la conquista de derechos tendientes a la igualdad cultural, en resguardo de las oportunidades igualitarias, acceso al desarrollo y al crecimiento.

El logro de dicha igualdad, enfrenta un problema. Para esta autora la cohesión social corresponde a un atributo de las sociedades, que apunta a la igualdad de oportunidades de manera tal que la población ejerza sus derechos fundamentales, asegurando su bienestar, sin discriminación y atendiendo la diversidad (URB-AL3 in Orduna, 2012). Ahora bien, si se considera lo anterior, la pregunta que se plantea a la vez, apunta a cómo se da cuenta de la igualdad, en el marco de la diversidad y la multiculturalidad.

Sobre lo anterior, se presenta entonces un desafío en que las políticas públicas, cumplen un rol fundamental (Orduna, 2012), ya que deben ser capaces de ampliar las

opciones de las personas, sin la necesidad que éstas renuncien a su identidad, de manera tal de acceder a mejores oportunidades sociales y económicas. Es decir, políticas públicas, orientadas a lo que Orduna denomina promoción de la libertad cultural, inclusión social, reconocimiento público, en resguardo de todas las identidades culturales.

La libertad cultural a su vez, implica la identificación con la ciudadanía del Estado, región y territorio como la ciudad; es decir, el valor de los seres humanos en lo que respecta a cultura como derecho y como respeto. Para ello, la clave para esta autora, es el tránsito desde la multiculturalidad a la interculturalidad (2012). En ésta última, no se limita al resguardo de la coexistencia, la convivencia y la tolerancia, sino que apunta a la construcción de iguales, entendida como la “comunidad-ciudad”. Es en este punto que destaca, la cohesión social como dimensión cívica, en la construcción de la ciudadanía activa⁵⁷.

Aquí, el barrio, aparece como un elemento fundamental para hablar de cohesión. A decir de Tironi y Tironi (In Palma, 2009: 17) “[...] el barrio ayuda a la creación y preservación de la cohesión social, así como ciertas características de él pueden actuar en sentido contrario”. En la misma idea, para Palma (2009), el barrio puede contribuir o debilitar la producción de redes sociales o de capital social. “[...] El barrio es una fuente de oportunidades y recursos , que van desde la reputación hasta la cantidad de empleos, servicios públicos y equipamiento comunitario” (Palma, 2009:17). Además, territorialmente, las organizaciones sociales y sus dirigentes, son actores relevantes, pero que en el último tiempo han perdido legitimidad. Entonces, para Palma (2009), la promoción de la cohesión social, se orienta a generar y fortalecer el sentido de pertenencia, el que debe estar configurado en primera instancia en el barrio en el cual residen las personas, así como en la comunidad más amplia, en un entorno de igualdad de oportunidades; acción de los actores sociales, como sujetos de transformación de la

⁵⁷ Para la CEPAL (2007b), la relación entre territorio y cohesión social es central. Se apuesta a datos que indican que vecindarios con redes asociativas activas, que ostentan altos niveles de confianza entre los residentes, han enfrentado con fuerte cooperación colectiva, el tratamiento de la delincuencia. Al respecto, sin desmerecer la afirmación, estimo que en dicha alternativa, solo se aprecia un primer elemento que puede contribuir a mejorar barrios excluidos, lo cual tiene que ver con el mejoramiento y articulación de la seguridad ciudadana.

realidad, comprensión y tratamiento de las problemáticas que les son propias, reproduciéndose y sedimentándose en la cultura e identidad local.

La cohesión comunitaria “[...] es el corolario de un proceso por el cual las sociedades construyen oportunidades, relaciones, identidades, incentivos y lazos para que las personas alcancen su máximo potencial. Se trata de crear un espacio para la concentración donde levantar una nueva realidad ciudadana intercultural a partir de la adhesión de diversos grupos con intraculturas diferentes” (Orduna, 2012: 5). Entonces, la comunidad de ciudadanos, presupone:

- a) Reconocimiento igualitario de las personas, por lo cual deben tener las mismas oportunidades para el ejercicio de sus derechos fundamentales.
- b) Aceptación de identidades diferentes, en atención a la igualdad, de manera tal que las personas lleven a cabo sus proyectos individuales y colectivos.
- c) Reconocimiento de la cultura ciudadana, para efectos del respeto al otro.
- d) Reconocimiento del otro, como sujeto con iguales derechos y obligaciones. Será con “ese” “otro”, que deberá construirse el colectivo “nosotros” en la ciudad, de forma gradual y sucesiva.

La cohesión social entonces, aparece como un mecanismo de articulación de los elementos necesarios que permitan el resguardo de los puntos, previamente señalados (Orduna, 2012: 26). Por lo anterior, el concepto, desde su dimensión física, está conformado por:

- a) Los derechos y valores democráticos;
- b) La confianza y solidaridad;
- c) La igualdad de oportunidades;
- d) El sentido de pertenencia y la noción de futuro compartido;
- e) El reconocimiento de la diversidad;
- f) La gestión y solución de conflictos;
- g) El empoderamiento y la participación;
- h) Las relaciones positivas entre personas, grupos, comunidades y localidades.

Al relacionar la cohesión social con el “enfoque” de Hábitat Residencial, aparece interesante destacar la vinculación del primero, para actuar en realidades actuales en las cuales, a decir de la CEPAL (2007), los cambios culturales han fomentado el individualismo, en desmedro de los vínculos sociales. Entonces, cabe cuestionarse, cuál es el modo para recrear –o reconfigurar- el vínculo social, desde el microámbito familiar, hasta la sociedad en su conjunto.

Entendiendo la tremenda importancia que la CEPAL brinda al ámbito de la pertenencia, en el marco de la cohesión social, reafirma que “el fortalecimiento de lo común puede concretarse en el uso y cuidado de espacios comunes como la ciudad y el medio ambiente; el acuerdo respecto de ciertos valores de convivencia, tales como la tolerancia ante la diversidad y la reciprocidad en el trato; una participación más amplia en las instancias de deliberación y en la expresión pública de las aspiraciones y visiones de mundo; el combate a la violencia doméstica; la humanización de los principales espacios de socialización –familia, vecindario, trabajo y escuela- y el acceso difundido a los productos culturales” (CEPAL, 2007: 26).

Para el Banco Mundial, la cohesión social es “el grado de interdependencia entre los miembros de una sociedad, basada en la identidad común, la solidaridad y la confianza. Se funda en el desarrollo de una comunidad de valores compartidos, de metas y objetivos comunes bajo una situación de igualdad de oportunidades, y basadas en la reciprocidad” (in Palma, 2009: 14). Este autor, nos señala también, el hecho que las políticas públicas que pretendan favorecer la cohesión social, deberán considerar:

- a) Desarrollo de una identidad común;
- b) Construcción de solidaridad;
- c) Establecimiento de normas de confianza;
- d) Institución de situaciones que propendan a la igualdad de oportunidades;
- e) Generación de relaciones en la comunidad, que se basen en la reciprocidad.

Adicionalmente, para Palma (2009), la cohesión social, apunta a la generación y sentimiento de pertenencia, primeramente, con el barrio y la comunidad más amplia, en el entendido de la igualdad de oportunidades. Es decir, transformar la realidad, con base al tratamiento de los problemas locales, desde la reproducción de la cultura e identidad local.

Sistema de indicadores y dimensiones identificadas para la revisión de la cohesión social

Desde el punto de vista técnico, del análisis que se hace de la cohesión social por parte de la CEPAL (2007), se da cuenta de un concepto que permitiría establecer ciertos estándares mínimos, dimensionar situaciones de discriminación y exclusión, junto con la revisión de la eficacia de las políticas emanadas desde el Estado⁵⁸.

Al respecto, un motor central que atañe a la posibilidad de configurar elementos operativos que permitan trabajar las dimensiones de la cohesión social, tiene que ver con el ejercicio de construir una estructura que permita revisar situaciones de empleo, acceso a bienes y servicios, prevención de procesos de exclusión y de apoyo a la vulnerabilidad, junto con la movilización coordinada de diversos actores relevantes en temas de pobreza y de exclusión social.

Dentro de los indicadores⁵⁹ que identifica la CEPAL (2007), hace referencia a varias dimensiones, las que tienen que ver con el sistema de indicadores de resultados *Laeken*. Estas son ingreso, empleo, educación y salud, los cuales se desagregan en

⁵⁸ Para efectos de la presente AFE, este punto resulta central, toda vez que uno de los supuestos presentados en el problema de investigación, tiene que ver con la desarticulación conceptual que ha tenido la política habitacional y urbana del MINVU, en el ejercicio de la aplicación de sus programas, en lo que respecta a lo social.

⁵⁹ La propuesta de 22 indicadores para medir cohesión social, que plantea el Consejo de Europa como “Guía Metodológica para la elaboración de indicadores de cohesión social” (Palma, 2009). Al respecto, de los indicadores propuestos, me parece necesario destacar dos, que tendrían directa relación con el tema urbano-habitacional, como foco de los Programas Ministeriales, los que se enmarcan en la medición de equidad en la satisfacción de derechos: Proporción de familias sin hogar y porcentaje de la población que vive en viviendas de mala calidad. Claramente, éstos aparecen reflejados en los programas MINVU que deben orientarse a configurar y reparar/mantener a la vivienda y el entorno.

indicadores primarios y secundarios⁶⁰. Sin perjuicio de los indicadores y áreas propuestas, se estima que uno de los temas que aún está pendiente en América Latina, hace referencia a la posibilidad de ahondar en las formas de medición de la cohesión social. Efectivamente, al respecto, parecen quedar varias dimensiones – como por ejemplo, vivienda y hábitat residencial - excluidas de la propuesta de indicadores *Laeken*, por diversos efectos como niveles de medición, estandarización de variables, bases de datos, momentos de medición, entre otras limitaciones. Además, sobre la base de las características de América Latina, se hace necesario avanzar en cuanto a los indicadores, en nuevas perspectivas, que apunten al rescate de dimensiones más subjetivas de la cohesión social, desde el punto de vista de considerar las “percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modo en que actúan los mecanismos de inclusión y de exclusión” (CEPAL, 2007: 39).

Al respecto, existe la percepción que, en gran medida, la dimensión del sujeto no estaría totalmente cubierta en base a los indicadores propuestos desde la lógica de medición de las brechas objetivas. A partir de ello, CEPAL propone tres componentes para considerar en los indicadores; estos refieren a medidas de distancia o brechas, la pertenencia y la institucionalidad que media entre una y otra. Cabe señalar que, este punto resulta extremadamente importante, toda vez que es sobre esta articulación que deben operar las políticas sociales que se implementen en *pro* de la cohesión social y del resguardo de los derechos generales de ciudadanía de las personas.

Respecto de este sistema de indicadores, el que se encuentra en construcción⁶¹, distingue las siguientes dimensiones:

Indicadores de brecha:

⁶⁰ Desde el punto de vista de los alcances del presente trabajo, no se abordará el detalle de los indicadores propuestos, sobre todo, en atención a que no se aprecia un ámbito de “vivienda”. Éstos, solo se mencionan, de manera tal de dar cuenta de forma referencial de las áreas que han sido “operacionalizadas” por esta metodología, y que constituyen la Mirada desde Europa, con respecto a la cohesión social.

⁶¹ La revisión bibliográfica efectuada, da cuenta que este sistema de indicadores para algunas dimensiones, aún se encuentra en proceso de elaboración en cuanto a su operacionalización. Entonces, existe un desafío pendiente en esta tarea, la cual constituye un elemento fundamental para articular la implementación de políticas sociales y la generación de cohesión social.

- a) *Indicadores de ingreso y pobreza*; referido a revisión de pobreza absoluta y distribución de ingreso (Gini).
- b) *Indicadores de empleo*; referido a los ingresos requeridos para adquirir bienes y servicios necesarios en el mercado.
- c) *Indicadores de educación*; referido a cobertura de población preescolar, escuela primaria y secundaria, así como inversión en educación.
- d) *Indicadores de salud*; Referidos a las condiciones generales de salud de la sociedad, así como se aborda en Laeken.
- e) *Indicadores de vivienda*; referido a condiciones básicas de habitabilidad física y acceso a elementos de saneamiento (agua potable, alcantarillado y electricidad)⁶².
- f) *Indicadores de pensiones*; referido al reconocimiento de la existencia de pensiones y sistema previsional.
- g) *Indicadores de la brecha digital*; desde el punto de vista de acceso a Internet y a nuevas tecnologías de la información y comunicaciones.

Indicadores de pertenencia (CEPAL, 2007)⁶³

- a) *Multiculturalismo*; Vinculado a la pertenencia a grupos étnicos, fundamentalmente;
- b) *Confianza*; Orientado a la revisión del respeto y consideración del otro en la sociedad. Este factor, emerge como base para la “amistad cívica”, y tiene que ver con la discriminación que se realiza del otro, en cuanto a si éste es visto como alguien en quien confiar, o bien alguien que se encuentra al acecho para agredir o sacar ventajas de orden ilegítimo.

⁶² En este punto, queda de manifiesto la falencia existente en cuanto a la forma de mirar la cohesión social, en lo que respecta a los procesos sociales del habitar. Además, si se entiende que, la formulación de indicadores que permitan generar políticas sociales que se orienten a la cohesión social, la ausencia de un “norte claro”, repercute en las posibilidades para dar respuesta efectiva a la batería de requerimientos que deberían ser material de la política urbana y habitacional del MINVU, en el marco del reconocimiento de los derechos ciudadanos.

⁶³ Elemento central en la noción de cohesión social, pero respecto de la cual, aún existe mucha precariedad en cuanto a las bases de datos disponibles para su revisión y medición (CEPAL, 2007).

Por otro lado, éste tiene elemento tiene que ver que ver con la percepción que se tiene, hacia el funcionamiento de las instituciones democráticas. “Las instituciones vendrían a ser los mecanismos que integran a los individuos y grupos a la dinámica social. [...] la relación de confianza en las instituciones representa el punto central del sentido de adhesión y pertenencia a la sociedad” (CEPAL, 2007: 45).

- c) *Participación*; da cuenta de la incorporación de la población, de manera activa a los ámbitos de la vida común. Ésta, se asume como un factor principal, de la sociedad cohesionada. Distingue los ámbitos político, social y funcional.
- d) *Expectativas a futuro*; elemento que tiene mucho que ver con la sensación de bienestar subjetivo. Además, presenta una directa relación con las expectativas económicas y de movilidad social del país.
- e) *Solidaridad*; vinculada a la cohesión social como la existencia de un proyecto común. Refiere además, a los valores y normas compartidas entre los miembros de una sociedad, que asumen sentimiento de pertenencia.

Ahora bien, de acuerdo a lo que señalan Feres y Vergara (2007), más allá de la aproximación con *Laeken*, CEPAL hace referencia a la inversión en brechas, tendiendo a la reducción de las desigualdades, en fomento de la ciudadanía, disminución de la pobreza y creación de mejores instituciones, que propendan a la integración de la población.

Para los citados autores, analíticamente, la cohesión social –tal como hace referencia Palma (2009)- , debe considerar indicadores que revisen “distancia”, en el marco de indicadores institucionales y de pertenencia. Así, en el componente distancia, se consideran medidas vinculadas a situaciones de inequidad, dentro de la estructura de oportunidades que podrían conducir a la “acumulación de desventajas”, en determinados grupos de la población. Aparecen en éste, elementos centrales vinculados a género, situación socioeconómica, etnia, y lugar de residencia⁶⁴, entre otros. La distancia que se indica, tiene que ver con un umbral normativo en la

⁶⁴ Vaya especial atención con respecto a este punto, en base a la necesidad de articular el concepto de hábitat residencial con la cohesión social.

satisfacción de necesidades básicas o de la garantía de derechos ciudadanos básicos (Feres y Vergara, 2007).

Por otro lado, el componente institucional, tiene que ver con el funcionamiento de “entidades” y “organizaciones”, gubernamentales o bien privadas, que podrían generar exclusión social. Finalmente, en el componente sentido de pertenencia, que hace referencia a indicadores y dimensiones que refieren al vínculo entre individuos, las instituciones y la sociedad en su conjunto. Es decir “[...] expresan las reacciones de la comunidad con respecto a la operación de los mecanismos de inclusión-exclusión (Feres y Vergara, 2007: 94).

- Indicadores de distancia⁶⁵:

Ingresos y pobreza; Empleo; Educación; Salud; Vivienda; Pensiones; Brecha digital.

- Indicadores de pertenencia:

Multiculturalismo; Confianza (con respecto a otras personas, comportamientos de solidaridad, en el Gobierno); Participación (social, en organizaciones funcionales y comunitarias); Expectativas de futuro; Sentido de pertenencia (*Imaginario colectivo*: pertenecer a una o más identidades culturales; confianza entre quienes comparten identidad con “otros”; respecto de las minorías en cuanto a la integración a la sociedad. *Proyectos colectivos*; adscripción a un proyecto en común. *Valores y normas compartidas*: visión de las personas en cuanto a su imagen en la sociedad; valoración de la democracia; valoración de minorías; apertura a la diversidad; integración de valores específicos de grupos; valores de la población que no se asume como parte de un grupo en particular); Discriminación; Solidaridad.

⁶⁵ En base a cuadro de elaboración propia de Feres y Vergara, 2007: 96-97. Propuesta de indicadores cohesión social (fase exploratoria)

Para los autores en comento, es fundamental el rol del Estado en el tratamiento de los indicadores, para efectos de seguimiento y legitimidad de los mismos en la opinión pública. Así el sistema de indicadores, debería cubrir:

- a) Identificar políticas públicas que promuevan la cohesión social y la ciudadanía;
- b) Considerar las percepciones de la ciudadanía, en torno al desempeño político-institucional por sectores;
- c) Identificar los procesos que debilitan la cohesión social;
- d) Identificar los factores que favorecen la cohesión social.

En otra perspectiva, el Programa URB-AL III⁶⁶ (2011), propone 5 dimensiones de intervención para el diseño y aplicación de políticas publicas que buscan incrementar la cohesión social territorial. Esto, a juicio del Programa, constituye un horizonte referencial al que puede aspirarse (URB-ALIII, 2011: 17). A saber:

- 1) **Dimensión productiva y ocupacional**, referida al empleo y a los beneficios del crecimiento económico. Ésta, en términos generales refiere a políticas integradas que apunten al desarrollo local y al empleo. Implica, abordar específicamente a las pequeñas y medianas empresas, en cuanto al fomento productivo, en consideración de políticas de empleo y formación profesional.
- 2) **Dimensión social**, la que tiene que ver con el acceso universal a los servicios sociales básicos y de seguridad. Da cuenta de políticas que promuevan el incremento en la cobertura y calidad de los servicios sociales básicos. Asimismo, pone especial referencia en las políticas que promueven la seguridad ciudadana, mediante la educación y la prevención.
- 3) **Dimensión territorial**, que apunta a la reducción de los desequilibrios territoriales. Promoción de políticas de integración urbana, urbanización social y mejora de la calidad de las periferias, “en el marco de estrategias integradas de ordenamiento y gestión territorial”.

⁶⁶ URB-AL es un programa de cooperación regional de la Comisión Europea con América Latina cuyo objetivo es contribuir a incrementar el grado de cohesión social y territorial en el seno de las actividades subnacionales y regionales de América Latina.

Se propone el aseguramiento de mayores niveles de cohesión territorial, por medio de la eliminación de factores de discriminación de grupos sociales vinculados a su lugar de residencia.

- 4) **Dimensión cívica**, que implica directamente la construcción de ciudadanía. Es transversal, en tanto afecta a todas las demás. Da cuenta de la construcción de una identidad que incorpora la diversidad. Para ello se fomenta la participación en organizaciones civiles y de la ciudadanía, en la generación-definición, ejecución y control de las políticas públicas, con énfasis en la integración de grupos y personas sin acceso en espacios deliberativos.

Convivencia intercultural, en el marco de las acciones llevadas a cabo desde las estrategias implementadas por parte de las instituciones públicas.

- 5) **Dimensión institucional**, referida al fortalecimiento institucional y fiscalidad local. También es transversal, e implica procesos de planificación estratégica intersectorial, para el tratamiento de la cohesión social, capacitación a instituciones locales. Implica mecanismos institucionales, público privados en la gestión local. Apunta a complementar distintos niveles de decisión; municipal – regional – nacional.

Estas dimensiones trabajadas por el Programa URBE-ALIII, configuran el norte de la “intencionalidad” estratégica que deberían cumplir las políticas públicas que se orienten a reforzar la cohesión social. Ahora bien, éstas, deberían afianzar los componentes que se señalan como características de las sociedades cohesionadas, los que son (URB-ALIII, 2011: 19):

- a) Igualdad e inclusión social: Resguardo de igualdad de oportunidades de la ciudadanía, de manera tal que no se genere distanciamiento social ni capacidades diferenciadas. Implica la posibilidad de establecer un puente entre lo social y lo económico, en atención a la intervención del mercado, especialmente, el laboral.

La inclusión a la que se apunta, aplica más allá de lo laboral y económico, considera la presencia de un sistema de protección social, con capacidad para garantizar seguridad y apoyo a las personas, frente a la vulnerabilidad, riesgos, eventos y necesidades específicas.

- b) Pertenencia: Tiene que ver con desplegar el sentido de “conectividad social” en los ciudadanos, con respecto de valores y compromisos básicos compartidos. La sensación de aislamiento en determinados individuos y grupos, constituye una amenaza directa en contra de la cohesión social.
- c) Reconocimiento: Posibilidad de articulación y mediación entre diferencias de identidad, religión, cultura, política, etc. Diferencias de valores que caracterizan a la sociedad. “Los ciudadanos y ciudadanas que perciben que los otros los aceptan y reconocen”.
- d) Legitimidad: Implica que la cohesión social es una construcción colectiva. El componente, tiene que ver con la acción estratégica de las instituciones – públicas y privadas- , las estrategias que se implementan para estar en conexión con los individuos. En éste punto, también se juega el grado de legitimidad de las instituciones.
- e) Participación: o el nivel y posibilidades de implicancia de los ciudadanos en cuestiones públicas.

Críticas a la cohesión social

Si bien es cierto, el presente trabajo realiza una “apuesta” por el aporte que puede generarse en el tratamiento de los temas sociales, a partir de la inclusión de elementos de la cohesión social en las políticas urbanas y habitacionales del MINVU, dicha mirada no está exenta a las críticas que han emergido para el citado marco conceptual.

Efectivamente, para Rawls (In CEPAL, 2007b) la visión tradicional de la cohesión social que la define sobre la base de la medida en que los miembros de la sociedad –o sistema social- comparten valores, muestran sentido de pertenencia y comparten valores, no da respuesta a la pluralidad de condiciones existentes en la sociedad. Más aún, el uso mecánico o funcional al concepto, podría inducir a que ésta sea entendida como la ausencia de diferencias, dando como resultado “olvidar” la dimensión del actor, concibiendo a una sociedad cohesionada, como una sociedad totalmente armónica que esta exenta de conflictos (Consejo de Europa, 2005; Lepineux, 2005 In CEPAL, 2007b).

Para Tironi (2008), Latinoamérica presenta lo que él identifica como una cohesión social singular. Ésta, es diferente de la experiencia foránea desde donde se apunta a instalar a la cohesión social en el modelo de la región, ya que no brota desde el Estado como lo que sucede en Europa, no de la economía, como en EEUU. Para el autor, hay cierto grado de peculiaridad en la cohesión social de América Latina, que brotaría de lo que Morandé denomina “síntesis cultural latinoamericana” (In Tironi, 2008).

Entiende además que, en América Latina, el fenómeno de la cohesión social va en una contraposición con los fenómenos individuales que le son característicos a nuestra sociedad. Ahora bien, al respecto, cabe preguntarse si dicha “fortaleza”, será robusta para enfrentar los efectos de dichos fenómenos, sobre todo los que tienen relación con la profunda desigualdad en la región, que, en su carácter estructural, estaría restando posibilidades efectivas de instalar el modelo de la cohesión social.

De tal forma, los fantasmas que podrían atentar en contra de la cohesión social en América Latina, tendrían que ver con:

- 1) La erosión de los vínculos tradicionales; familia extensa, identidad étnica, entre otros factores que tienden a perderse.
- 2) Debilidad de las instituciones para asumir vínculos y responder las expectativas de progreso que se han instalado en la sociedad.
- 3) Fundación de un modelo económico que no permitiría la satisfacción equitativa de aspiraciones de progreso y movilidad social.
- 4) Inseguridad frente a la delincuencia y el narcotráfico, los que asumen características estructurales.

Sin perjuicio de lo anterior, el fundamento de esta AFE, apunta a distinguir dimensiones que aporten en el diseño e implementación de la política urbano-habitacional del MINVU, en base a las características generales trabajadas. Claramente, éste no será una panacea, sino un primer elemento a testear en la lógica de intervención de este tipo de acciones del Estado.

CAPITULO III

ANÁLISIS DE INICIATIVAS DE INTERVENCIÓN URBANO- HABITACIONAL DESCRITAS

Desde la intervención, a través de la Política Urbano-Habitacional

En cuanto a la capacidad del MINVU, para trabajar e implementar su Misión y objetivos estratégicos, aparece necesario destacar los elementos medulares que implican la declaración directriz de los tópicos a trabajar en cuanto a lo social. Al respecto:

[...] sectores más vulnerables, respeto a su diversidad, integración social, reducción de inequidades y fortalecimiento de la participación ciudadana. [...] barrios equipados y ciudades integradas social y territorialmente [...]

Sobre los objetivos, se expresa la preocupación por el [...]“**déficit habitacional de los sectores más vulnerables, integración social a través de la entrega de soluciones habitacionales; Recuperar barrios, con énfasis en los vulnerables, con deterioro habitacional y/o urbano; Asegurar el desarrollo de las ciudades, promoviendo su planificación; Proveer a la ciudadanía productos y servicios de calidad en los ámbitos de vivienda, barrio y ciudad; información estandarizada a los ciudadanos/as y fortalecer las instancias de participación responsable en la gestión**”.

Al respecto, según se señala, aparecen una serie de conceptos que si bien, toman de manera fuerte el ámbito de lo social, los cuales dan cuenta del norte político de la intervención que se desea generar, tanto en lo urbano como en lo habitacional. Metodológicamente, sería esperable que fuesen estos conceptos, los que estuviesen plasmados en las propuestas operativas de intervención, como los son los Programas Habitacionales, Urbanos y de aplicación barrial. Por otro lado, tanto la misión como los

objetivos, perfilan un amplio espectro de intervención, el que debería estar captado y operacionalizado en las iniciativas operativas de intervención. Aparece un tanto complejo, la interacción que se percibe en el manejo de conceptos como “integración” y “participación”, sin realizar una mayor especificación de las acciones que implican cada uno de estos conceptos.

Desde la proyección de los conceptos definidos para intervención.

A continuación, se realiza un pequeño análisis de los conceptos encontrados en el margen de las políticas y programas urbano habitacionales y con énfasis barrial, previamente descritos. La propuesta de revisión, busca contrastar definiciones “nominales” encontradas en la bibliografía revisada, con relación a el tratamiento conceptual que se deriva de los cuerpos normativos de cada instancia. Cabe señalar que, en este apartado, se han seleccionado los puntos específicos de “tratamiento de lo social”. Finalmente, se realiza un pequeño comentario para explicitar los puntos comentados.

Habilitación Social

“Para el MINVU, “la Habilitación Social, en general, se entiende como un proceso de desarrollo de habilidades permanentes orientado a que las personas – reconociéndose como sujetos de derechos y deberes- superen sus condiciones de pobreza y marginación social, fortaleciendo su autonomía, desarrollando una acción colectiva en colaboración e integrada con las redes sociales formales e informales. En otras palabras, la Habilitación Social en proyectos de vivienda es un proceso que contribuye a la formación de ciudadanía y a la integración social, desde la perspectiva habitacional” (MINVU, 2008: 6).

“Se señala además que, para el MINVU, habrá Habilitación Social desde una perspectiva habitacional, cuando las personas:

- *Se reconocen como sujetos de derechos y deberes.*
- *Conocen el programa habitacional al que postulan y cuentan con herramientas que les permitan actuar en forma autónoma y responsable.*
- *Se involucran con el proyecto al que postulan y son capaces de generar demandas específicas a este.*
- *Son capaces de cumplir con los requerimientos de ahorro. Identifican sus necesidades habitacionales y sociales.*
- *Entienden la vivienda como un patrimonio familiar.*
- *Usan, cuidan y mantienen adecuadamente su vivienda.*
- *Tienen conocimiento sobre cómo ampliar y mejorar su vivienda.*
- *Participan activamente en los procesos de toma de decisiones del Comité al que pertenecen.*
- *Ejercen sus derechos como propietarios.*
- *Se insertan exitosamente en su barrio y comunidad, estableciendo relaciones de convivencia armónica con sus vecinos.*
- *Conocen y usan las redes sociales, asistenciales y de protección social” (MINVU, 2008: 6)*

Fondo Solidario de Vivienda

“Superar las condiciones de pobreza y/o marginación social desde un enfoque habitacional y participativo, promoviendo el involucramiento de las familias en el proyecto habitacional a desarrollar, favoreciendo la integración en el barrio.

Etapa previa: Identificar grupos étnicos, grupos; problemáticas sociales relevantes, especialmente aquellas que afecten la integración en el barrio; conocimiento de las familias acerca del programa; involucramiento y conformidad de las familias con el proyecto.

Etapa posterior: involucrar a las familias en el desarrollo y avance del proyecto; uso, cuidado y mantención de la vivienda; protección del patrimonio familiar; organización de la mudanza; inserción de las familias en el barrio que los acoge; la convivencia y seguridad vecinal; y la conformación de organización comunitaria; vínculo de los grupos vulnerables con las redes sociales”.

Fondo Solidario de Elección de Vivienda

“Apoyar la instalación de las familias en sus viviendas, promover su involucramiento en el proyecto habitacional en desarrollo, y favorecer la integración en el barrio y las redes comunitarias.

La Etapa Previa del Plan de Habilitación Social tendrá las siguientes áreas [...] seguimiento del proyecto habitacional: Tiene como propósito informar e involucrar a las familias en el desarrollo y avance del proyecto de construcción y [...]apoyo a futuros propietarios (sistema de asignación de las viviendas, cuando corresponda y organización de la mudanza).

Etapa Posterior del Plan de Habilitación Social tiene como fin la consolidación del barrio a través de [...] Organización Social y Redes Comunitarias [...] reforzamiento de la organización comunitaria, la promoción de la identidad barrial y la seguridad del barrio; [...] vinculación de las familias con las redes comunitarias.

Formación de nuevos Propietarios y Copropietarios [...] promoción de los derechos y deberes que asumen las familias como nuevos propietarios, copropietarios, cuando corresponda, y como vecinos”.

Protección del Patrimonio Familiar

“Lograr un mejor proyecto, dando a conocer a las familias los derechos y deberes que tienen al participar en este Programa, fortaleciendo su participación; actividades que preceden a la postulación. En esta etapa se deberán realizar, a lo menos, dos reuniones con las familias; difundir los distintos aspectos del Programa, haciendo especial hincapié en los derechos y deberes de las familias; presentar el proyecto a ejecutar para su aprobación por las familias; informar permanentemente a las familias sobre el estado de avance de las obras”.

Con relación a la inclusión de la Habilitación Social, a juicio de este autor, si bien el concepto recoge importantes elementos de la lógica de intervención dirigida al ámbito sociocultural, por una parte, existe diferencia conceptual en los elementos destacados y que son los que aparecen en los Decretos que norman los programas habitacionales en comento. Por otro lado, aparece una diferencia significativa en cuanto a la proporcionalidad de la intervención en uno y en otro Decreto. Es decir, se plantean acciones “más profundas y diversas” en el Fondo Solidario de Vivienda. Esto, es a lo menos paradójico, en consideración al problema nueva pobreza urbana, que afecta a las familias que cuentan con una vivienda que se encuentra en acelerado proceso de deterioro.

Respecto del Plan de habilitación social que se propone en el nuevo programa Fondo Solidario de Elección de Vivienda, no se aprecian diferencias sustantivas con su programa antecesor. En términos concretos, la diferencia se presenta en base al cambio en la modalidad de postulación con o sin proyecto. Esta situación, genera algunas distinciones operativas, en cuanto a la aplicación del Plan de habilitación social. Por otro lado, se incluye en la etapa posterior, un proceso de “pos venta”, que debería

tender a reforzar la intervención social en este tipo de proyectos. Sin perjuicio de lo anterior, será necesario revisar el funcionamiento de dicho programa, de manera tal de revisar cómo se comporta esta modalidad, con relación al Fondo Solidario.

Caso especial lo constituye la noción de integración social, la que se aprecia con algún grado mayor de fuerza con respecto al anterior Fondo Solidario. Es interesante acotar dos situaciones al respecto: 1) ¿Se agrega un nuevo concepto a la forma de entender “lo social” en este tipo de programas, más allá de la habilitación social?; 2) ¿Cuál es la relación efectiva de contenido que presenta esta noción de integración social, la que aparentemente se reduce a la sumatoria de viviendas de los distintos programas?. Dicho análisis –muy interesante por lo demás-, queda fuera de los alcances de esta AFE, pero constituye sin lugar a dudas un norte a explorar en cuanto al manejo de lo social en los programas habitacionales.

Gestión Social

El componente social (en el Programa Quiero mi Barrio), busca la recuperación de las confianzas y generar la participación de los vecinos en el proceso de mejoramiento del entorno, de manera tal que se sienta propiedad sobre los espacios recuperados y/o construidos por el Programa, así como también el fortalecimiento de los factores facilitadores de la identificación de los vecinos con su barrio (GTZ; MINVU, 2010).

*Este, opera a través del **Plan de Gestión Social**, el que incluye:*

- Un plan de iniciativas sociales vinculadas a las obras, ejes transversales y multisectorialidad.*
- Un plan de trabajo con el Consejo Vecinal de Desarrollo.*
- Una estrategia comunicacional.*
- La evaluación del Programa.*

Programa Quiero Mi Barrio

“Un proceso participativo de recuperación de los espacios públicos y de los entornos urbanos de las familias; [...] el plan de gestión social. Se entenderá por intervenciones de gestión social aquellas acciones que tiendan al fortalecimiento de las organizaciones vecinales y a la integración del barrio, así como aquellas que permitan lograr los acuerdos y adoptar las medidas necesarias para el desarrollo del Programa”.

Participación Social

De manera explícita, ni el Programa de Pavimentos Participativos ni el de Asistencia Financiera, hacen referencia al concepto que se sustenta en cuanto a la Participación ciudadana. La asimilación de este punto, aparentemente estaría en la concurrencia que deben efectuar los beneficiarios de los programas, con aportes complementarios a lo establecido por el Estado. De tal forma, la lógica participativa, estaría planteada más bien, desde la operativa y de la gestión que se lleva a cabo para la ejecución de estos proyectos. A juicio de este autor, dicha situación, resulta a lo menos paradójica, en la lógica de generar propuestas de intervención que hagan referencia al desarrollo sociocultural de las personas beneficiadas.

Finalmente, de acuerdo a los puntos revisados, se estaría constatando el problema de desarticulación conceptual de los términos e iniciativas que buscan trabajar en el área sociocultural, ya que todos los programas revisados conceptualizan de manera distinta “lo social” y la dimensión sociocultural. Asimismo, epistemológicamente, dicha situación genera “ruido”, que se traduce en potenciales inconsistencias en la aplicación de los programas del MINVU. Hablar de habilitación, participación y gestión, no resulta menor, toda vez que cada concepto debe dar cuenta de una base teórica conceptual que fundamente su sentido y los alcances que pretende llevar a cabo.

No se aprecia a mi entender, una gran dimensión, a partir de la cual puedan ser trabajadas variables complementarias, en cuanto a su operacionalización, que permita estandarizar los resultados obtenidos como producto de cada programa.

El hilo conductor, estaría dado por, la declaración nominal de conceptos esperados de lo que “debería ser la intervención” urbano habitacional. Desde ese punto de vista, aparece la integración social, la participación, la ciudadanía y la comunicación, entre otros elementos. No se apreciaría una estructura concertada, que dé cuenta de una aplicación estratégica de los temas.

Desde la práctica, la visión de los informantes claves

A partir de los resultados obtenidos de las entrevistas realizadas, se estima que se lograron dos grandes objetivos; por un lado, testear la pertinencia de la propuesta, y por otro, levantar elementos desde la práctica que permiten orientar y guiar la búsqueda por directrices de diseño y gestión de lo social, desde los programas habitacionales del MINVU. En esta segunda lógica, se plantea el breve análisis que sigue, el que rescata los aspectos en común de lo social y algunas ideas fuerza vinculadas al tema.

Las ideas en común de “lo social”

Experticia del MINVU en lo físico, no en lo social: A partir de lo señalado en el discurso de los entrevistados, aparece con fuerza la idea que el MINVU –sin perjuicio de las objeciones que existan al respecto-, ha sabido trabajar lo material, pero que lo social, constituye un aspecto que aún se encuentra en deuda. En efecto, existiría una gran experticia en la construcción de inmuebles materiales y obras de carácter físico, las que no obstante, no logran efectividad desde su línea contraparte de lo social.

Articulación de procesos desde lo social que no han sido concluidos: En lo social, se percibe que han habido grandes avances, desde los sistemas de posventa y de Asistencia Técnica. Sin embargo, a la fecha las iniciativas que se enmarcan en esta

lógica, siguen siendo “jibarizadas” por el peso de lo físico material en la propuesta de intervención del MINVU.

Ausencia de la revisión de lo individual y lo colectivo: En este punto, también se presentan avances, desde las coordinaciones efectuadas con comités y dirigentes habitacionales, hasta la creación del primer Fondo Solidario, como programa sustentado en la gestión colectiva de las familias que requerían una vivienda. Ahora bien, a juicio de los entrevistados, dicha preocupación por los individuos y lo colectivo, se ha ido reduciendo y perdiendo la potencia inicial.

Articulación con la ciudad: Los entrevistados, por otro lado, son enfáticos en señalar que las iniciativas trabajadas desde el MINVU como programas urbano-habitacionales, han carecido de la integralidad requerida para efectos de “hacer ciudad”. Desde ese punto de vista, el reconocimiento de lo social y de los procesos sociales que se dan en la materialidad del espacio físico, han estado exentos de dicha articulación, la que se entiende como la única posibilidad de hacer parte de la sociedad, a las personas, en lo que respecta a noción de ciudadanía.

Falacia de la separación entre lo físico y lo social: Finalmente, los entrevistados, indican que no existe –ni debe existir- separación real entre lo físico espacial y lo sociocultural. Dicha separación, en sí constituye una falacia, toda vez que refleja un criterio en el cual no hay un reconocimiento del hábitat residencial. Se propone entonces, que el norte, sea la articulación de lo físico y lo social en la intervención, pero que siempre se materialice como un todo, y no de manera separada, como habría sido hasta la fecha.

Las ideas fuerza centrales en el discurso sobre lo social

Muy en la lógica de lo antes descrito, los entrevistados señalan enfáticamente que lo social, *implica el reconocimiento del otro “colectivo”*, idea que está presente en la noción de confianza y solidaridad que presenta el marco conceptual de la cohesión social. Dicha situación, se refleja en las siguientes citas:

María de la Luz Nieto; *“Durante el período de Alberto Etchegaray como Ministro de Vivienda y Urbanismo (MINVU), se aborda el problema del déficit habitacional, considerando como figuras principales la presencia de los allegados, quienes mediante su capacidad de agrupación, fueron una fuerza político social potencial”. “[...] el Ministro de la época, conversó con los dirigentes, articulando una forma de interacción. Se invitó a las personas y uniones comunales al Ministerio de Vivienda. La idea era conversar con ellas, debido a que hasta entonces se hablaba en otro idioma [...]”*

Fernando Díaz; *“Un primer punto de inflexión en la política del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, lo constituye un “gran cambio” hacia lo grupal. Además, se crean diversos equipos destinados a recabar los elementos de esta “nueva lógica”. Entre esto, se puede destacar a la División Técnica del MINVU (DITEC). La misión de éstos, implicó la socialización de los Programas, en el marco de la valoración de la organización social. Hay un primer reconocimiento de “lo grupal””.*

Julio Echavarría; *“A partir de los 90 se piensa en Programas colectivos, donde se “armen” proyectos.*

- *Está relacionado con la capacitación y la gestión de las ONG.*
- *Se centra en el tema cultural, donde se buscaba recuperar la acción desde lo popular.*
- *Aprovechar la organización en cuanto a la gestión popular.*

El eje político, apunta desde esa perspectiva, a la posibilidad de generar soluciones habitacionales colectivas [...], se busca lo popular a la organización, pero la

organización como suma de las partes. Otro elemento interesante, lo constituyó el trabajo con grupos de allegados”.

Concepto de Integración- integralidad:

María de la Luz Nieto: *“El principal problema en la pobreza, no es solo la vivienda, por lo que se requiere mayor intervención en cuanto a la integralidad de la intervención. Aquí surge la idea de barrio”.*

“Al hablar de programa integral, se pretendía lograr esa “integralidad” mediante la vía de la GESTION del programa, de las personas. Se proponía una postulación que considerara el proyecto de construcción y habilitación social”.

Fernando Díaz: *“[...] hay un especial énfasis en la oportunidad de aplicar la lógica de la integración social, desde el aporte efectuado en el año 1997 de la Ley de Copropiedad Inmobiliaria, por medio del reconocimiento de los Condominios de Vivienda Social.*

Camilo Arriagada: *“Es necesario que la intervención incluya una evaluación integrada de la misma. Consideración del impacto urbano y del social. Debería haber un énfasis en las relaciones, la tipología, el equipamiento, acceso, la localización, por medio de una lógica de integralidad donde esté presente la relación entre las “calles y las cosas”.*

Julio Echavarría; *“[...] adicionalmente, se entiende la Asistencia Técnica (AT) como una acción integral, para la preparación de un proyecto, que contemplaba la organización, la gestión acción colectiva, apoyada formalmente desde el Estado.*

Pérdida en la potencia de iniciativas con énfasis social, como el Programa Fondo Solidario de Vivienda

María de la Luz Nieto; *“[...]”, posteriormente el programa se formalizó, endureciéndose, y perdiendo su sentido. Lo que se agravó si se considera que además, estuvo cruzado por las malas prácticas de las EGIS (Entidades de Gestión Inmobiliarias y Social)”.*

Fernando Díaz; *“No obstante, a pesar de la potencia de la iniciativa inicial, este programa termina como un “engendro”. No era parte de la idea original que se convirtiera en el programa “único” de atención habitacional. Estaba la idea que, no sólo el Estado fuera el constructor, pero originalmente, el FSV no tuvo la intención de ser el “principal programa” de vivienda social”.*

Camilo Arriagada; *“Programas Habitacionales como el Fondo Solidario de Vivienda, no logran canalizar un foco real en la gente. Su implementación, ha canalizado su dependencia con relación sólo a los componentes de suelo, sin mayor articulación con el entorno urbano. En este escenario, no se logra concretar la existencia de una política de ciudad”.*

Julio Echavarría; *“ [...], por lo anterior, lo importante del Fondo Solidario de Vivienda, apunta a la posibilidad de realizar gestión inmobiliaria, no sólo habitacional, sino la posibilidad de generar proyectos integrales. No obstante, con el tiempo, el programa –a juicio del entrevistado- fue perdiendo su esencia en cuanto a su identidad, perdiendo su rol y orientándose a sólo un “negocio””.*

CAPITULO IV

ELEMENTOS DE LA PROPUESTA DE INTERVENCIÓN EN LO SOCIAL

A continuación se presenta la propuesta de dimensiones de la cohesión social que podrían ser incorporadas en el diseño de las políticas urbano habitacionales por parte del MINVU, en lo que respecta al tratamiento de lo social. Al respecto, resulta necesario aclarar que, tal como fue señalado por Camilo Arriagada en la ronda de entrevistas, la separación de lo social de lo físico espacial, constituye una falacia, que sólo debe ser de carácter operativa y didáctica, para efectos de diseño de las iniciativas de intervención. Este elemento, en sintonía con lo señalado por Julio Echavarría, en cuanto a la necesidad que el MINVU articule en la intervención las áreas antes señaladas para el tratamiento de lo social, resultan los fundamentos claves del sentido de la propuesta.

Lo anterior, hace surgir un primer axioma de la propuesta que implica que ***la acción de la política urbano habitacional, sólo puede realizar la distinción entre lo físico espacial y lo sociocultural –o social-, en lo que respecta a aspectos operativos de intervención. En el ejercicio práctico, ambas dimensiones no podrán ser separadas***, toda vez que eso, implicaría necesariamente caer nuevamente en la lógica que se ha venido llevando a cabo hasta la fecha.

Ahora bien, la propuesta de los componentes a incorporar desde la cohesión social, para el tratamiento de “lo social” en los programas y por ende en la política urbano habitacional del MINVU, se presenta en dos grandes líneas de trabajo:

- 1) Desde los alcances del concepto;
- 2) Desde las dimensiones operativas del concepto.

Desde los alcances del concepto (articulación y recomposición)

Frente al problema enunciado, el concepto de cohesión social, emerge como un elemento orientador del norte que podría tomar la intervención urbano-habitacional, por medio de sus Programas. Efectivamente, CEPAL (2007) hace referencia a que el desarrollo al que se aspira en América Latina, más allá del enfoque de crecimiento económico, debe establecer las condiciones para la producción de procesos de cohesión social que se expresen en el “sentimiento de pertenencia” de la ciudadanía, es decir, ser parte efectiva de “algo”. Este hecho de “ser parte”, implicaría la posibilidad de adquirir la certeza de que la sociedad –y a mi juicio, el Estado-, brindará cierto grado de protección que permita a las personas enfrentar las “vicisitudes” de la realidad actual.

Entonces, la posibilidad de generar lineamientos programáticos en lo urbano habitacional que propendan a un crecimiento integrativo, equitativo y sostenido, del habitante en su entorno, aparece como el elemento fundamental a perfilar en consideración de los elementos que aporta la cohesión social. La posibilidad de configurar una matriz de intervención a partir de este concepto, aparece como el primer paso en la creación de los elementos que permitan propender al desarrollo propuesto, en el marco de la configuración del hábitat residencial y la ciudad inclusiva, particularmente para aquellos sectores más vulnerables de la sociedad.

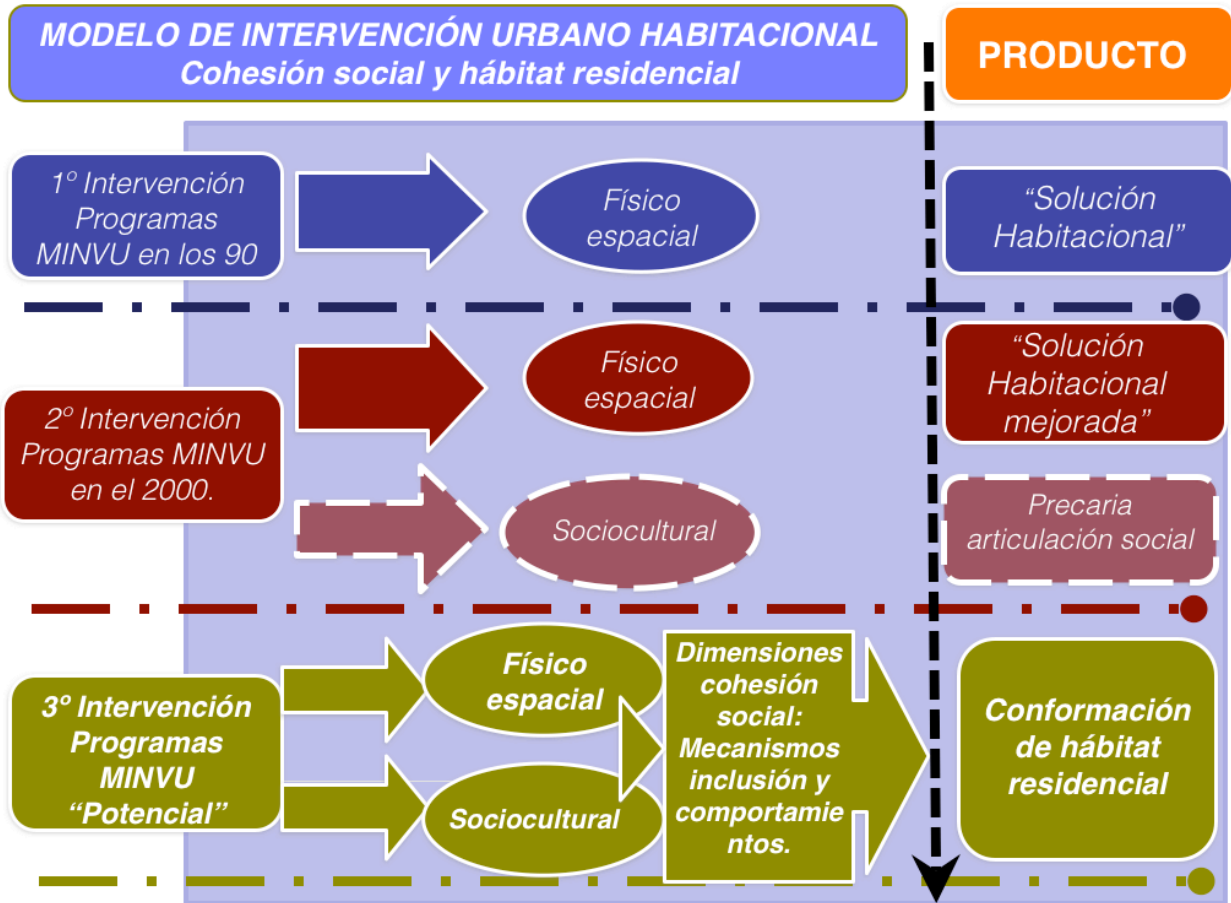
Desde esa perspectiva, al concepto de cohesión social utilizado, debe agregarse la propuesta del hábitat residencial, la que debe operar como un **enfoque** que sea configurado por medio de las herramientas teórico conceptuales que aporta la cohesión social. Así, la intervención en “lo social” del concepto de “habitar”, desde las iniciativas que se configuran en los Programas urbano-habitacionales del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, en tanto iniciativas del Estado como garante de las políticas sociales, debe ser configurado como objeto de intervención, clarificando y unificando, lo que se espera conseguir a partir de su acción.

La disociación de un norte claro en la forma, tiende a impactar en los resultados esperados, que para el caso, deberían constituir la contribución férrea a que los sujetos, puedan **hacerse parte de manera efectiva a su entorno**, toda vez que son sujetos de una intervención programática para construir o reparar viviendas, o bien para intervenir en el espacio colectivo del barrio.

Conocidos son los efectos de la política habitacional de los años noventa, a los que Rodríguez y Sugranyes (2005) hacen referencia en su libro “Los con techo”. Hoy, en el entendido que ha habido un avance sustantivo en la configuración de los programas urbano habitacionales –sin desmerecer los logros anteriores, que sin duda deben ser vistos y analizados en base a una perspectiva multivariada e histórica del fenómeno- resulta imprescindible dar un nuevo paso, que sea sustentado por una matriz consensuada en lo que respecta a la parrilla programática que atender los elementos de “lo social”, en observancia que las dimensiones que aporta el hábitat residencial, hacia la configuración de las condiciones de habitabilidad que propendan a mejorar la calidad de vida de las personas.

Entonces, la cohesión social- y específicamente, sus dimensiones operativas, constituye un **factor articulador y recomponedor** de la división operativa entre lo físico espacial y lo socio cultural que se ha venido trabajando en la lógica de las políticas urbano habitacionales (Ver Figura N 3).

Figura N 3: Modelo de intervención de recomposición de lo físico espacial y lo sociocultural.



Fuente: Elaboración propia.

La Figura N 3, anteriormente presentada, configura el modelo principal de intervención que propone esta AFE. Éste, alude a la recomposición de lo físico espacial y lo sociocultural, en el marco de las dimensiones de la cohesión social. En él, se hace referencia a una mirada potencial –que incluye el tratamiento articulado de lo social- en el cual la línea física-espacial y sociocultural, confluyen a través de las dimensiones propuestas de la cohesión social, orientándose, hacia la generación del hábitat residencial. Es decir, la articulación de ambas líneas, por medio de las dimensiones de la cohesión social, logran el reconocimiento del sujeto y de su entorno, en el proceso de intervención por medio de los programas habitacionales MINVU.

Desde las dimensiones operativas del concepto

Como se ha esbozado con anterioridad, la propuesta de la presente AFE, no tomará la lógica del concepto en comento, sino que rescatará el uso de algunas dimensiones de la cohesión social, las que, en base a lo visto, resultan pertinentes para configurar lo social desde los programas urbano-habitacionales del MINVU. Cabe señalar que, la mayoría de las dimensiones están comprendidas en la propuesta de programa de cooperación regional de la Comisión Europea con América Latina URB-AL3).

Así, en términos generales, los programas urbano- habitacionales del MINVU, están llamados a sentar las bases de la dimensión de “equidad de derechos”. Desde ese punto de vista, la intervención hacia lo social, debe estar orientada en la satisfacción material de las obras físicas que se realicen, pero debe propender a dicha equidad. Esto, desde la inclusión y el rescate de la pertenencia de las personas y de las familias que son sujetos de un programa.

Para ello, la posibilidad de entregar herramientas a las familias, debería enfatizar la articulación de éstas con redes, de manera tal de fortalecer la construcción de pertenencia al espacio físico y cultural, como dimensiones desagregadas del hábitat residencial. Los programas urbano habitacionales, toda vez que aborden “lo social” desde la raíz de la articulación que brinda la cohesión social, deberán diferenciarse en:

- 1) La profundidad de la intervención, en términos de contenidos y de tiempos invertidos en el tratamiento de los temas y áreas de trabajo;
- 2) La temporalidad, vale decir el momento de la intervención, lo que implicará diferenciar los “antes” y el “después”. Dicha temporalidad, dependerá del tipo de intervención que se esté planteando;
- 3) La estrategia de tratamiento del tema, la que deberá corresponder a cada área temática del programa implementado;
- 4) Los énfasis temáticos que hagan referencia a los alcances perseguidos.

En dicha perspectiva, las iniciativas que apunten a dar atención a algunos de los puntos que se indican, necesariamente, deberán considerar el levantamiento de propuestas diferenciadas en su aplicación, pero que emanen de una misma matriz conceptual-operacional, en la cual haya un rol fundamental en la presentación de la oferta pública del sector.

- a) **Construcción de obras físicas:** Especial énfasis y tratamiento de la configuración y articulación del hábitat residencial, por medio de las herramientas de la cohesión social, interconexión de redes, que propendan la pertenencia;
- b) **Reparación de obras físicas:** Especial énfasis en la mantención y mejoramiento, de los bienes afectos al paso del tiempo, en aras de dotar o reconfigurar “plusvalía físico-social de las dimensiones del hábitat residencial”;
- c) **Intervención urbano-barrial:** Énfasis particular en la recuperación y reconfiguración de los elementos de la cohesión social, en el hábitat residencial, en aquellos territorios que presentan desarrollo físico y social, que en ocasiones se encuentra deteriorado, por efectos de la acción del tiempo, o bien, sobre la base del asentamiento de problemas de orden social, cultural, económico y político.

Por medio de los campos que se identifican en la Matriz “Articulación de Dimensiones Sociales y Líneas de Intervención Urbano Habitacional”, se debería articular la acción de los programas urbano habitacionales MINVU, desde el cruce entre **“los comportamientos y valores de la ciudadanía”**, con relación a los mecanismos de inclusión que emanan de los programas urbano habitacionales del MINVU. Esta lógica, nace de la aplicación del concepto de cohesión social, como mirada aglutinadora.

El cruce de las dimensiones operativas de carácter “social”, “territorial”, “cívica” e “institucional” -como áreas de intervención que recogen los comportamientos y valoraciones desde de la ciudadanía-, con las áreas temáticas de “construcción de

obras físicas”, “reparación de obras físicas” e “intervención urbano-barrial” -como mecanismos de inclusión emanados desde el Estado.

En la matriz citada, se incluye ejemplos de puntos a considerar en la formulación de los programas MINVU, presentándose como “cuadrantes de acción”, que brindan las áreas temáticas y dimensiones a considerar para el tratamiento de lo social, en resguardo de criterios de flexibilidad, según el tipo de intervención que se quiera desarrollar.

MATRIZ DE ARTICULACION DE DIMENSIONES SOCIALES Y LINEAS DE INTERVENCIÓN URBANO HABITACIONAL

Ejemplos desde Programas MINVU y acciones.

MECANISMOS DE INCLUSION DESDE EL ESTADO Y LA POLÍTICA URBANO HABITACIONAL				
	DIMENSIONES	<i>Construcción de obras físicas (Ej. Fondo Solidario Elección de Vivienda)</i>	<i>Reparación de obras físicas (Ej. Protección Patrim. Familiar)</i>	<i>Intervención urbano-barrial (Ej. Barrios y Pavimentos)</i>
RESPUESTA CIUDADANIA: COMPORTAMIENTOS Y VALORACIONES	Dimensión social: Acceso universal a servicios sociales básicos y de seguridad.	Resguardo de preexistencia de servicios básicos apoyo (Salud, Educación). Resguardo de servicios efectivos de seguridad ciudadana.	Articulación efectiva con redes de apoyo existentes.	Articulación con redes de apoyo existentes.
	Dimensión territorial: Promoción de integración urbana y reducción de desequilibrios territoriales.	Revisión de accesos y conectividad de asentamientos territoriales (nuevos y consolidados) Factibilidad de transporte. Configuración de espacios físico-espaciales integrados a la trama urbana. Articulación de iniciativas orientadas al resguardo de suelo urbano para proyectos.	Para el caso de copropiedades, subdivisión de copropiedades de gran tamaño. Reconfiguración de accesos y servicios de transporte.	Reconfiguración de accesos y servicios de transporte para sectores aislados.
	Dimensión cívica: Construcción de identidades en el margen de la diversidad.	Diseño e implementación de diversas tipologías habitacionales. Configuración de conjuntos que privilegian familias provenientes del sector. Apoyo a la futura conformación de organizaciones funcionales	Apoyo efectivo a organización vecinal: comité de administración y organizaciones funcionales. Articulación de acciones sustentables de reciclaje.	Formalización de copropiedades en Condominios Sociales Fortalecimiento de comités y organizaciones funcionales.
	Dimensión institucional: Planificación intersectorial y acción de actores locales.	Articulación con programas y o servicios de otros sectores. Articulación de acción comunitaria del Gobierno Local.	Articulación con programas intersectoriales y del Gobierno Local.	Articular presupuestos participativos para realización de acciones de recuperación barrial. Acción coordinada municipal; vecinos, municipio; Estado central.

Fuente: Elaboración propia.

Las dimensiones que plantea el concepto, si bien no son agotadas en su totalidad, aparecen como una matriz que permite articular la lógica de intervención físico espacial y sociocultural de los programas habitacionales y urbanos. Es decir, cómo rearmamos lo físico y lo social que debe desagregarse en los programas habitacionales y urbanos por efectos de funcionalidad.

Las dimensiones que aporta la cohesión social, entregan una lógica conceptual que no separa las relaciones sociales del territorio, ya que la sinergia social, se entiende sólo la una, con la otra. Desde ese punto de vista, la articulación de lo “territorial” y lo “social”, en atención al ejercicio de ciudadanía que se determina por las posibilidades de inclusión, que se derivan del acceso a bienes y servicios básicos de bienestar.

Los conceptos de participación social, gestión social y habilitación social, en la forma en que se encuentran planteados en los programas habitacionales, son más bien “unidimensionales” y no logran –porque no estarían diseñados como tal – hacerse parte de las posibilidades que se entienden, a partir de las mejoras físicas que se han efectuado a las políticas habitacionales, especialmente. En la misma lógica, si en los 90, la política habitacional –casi en inexistencia de la urbana- enfatizó el número de viviendas, sin articular los procesos sociales que se derivan de la habitabilidad, en la década del 2000, comenzó a hablarse de la necesidad de incorporar los temas sociales. Ahora bien, a juicio de este autor, ambas lógicas, no han podido ser amalgamadas. A juicio de los entrevistados, el MINVU es “*viviendista*”, sin mayor revisión de lo social y de lo urbano, en cuanto a la posibilidad de generar iniciativas que se encuentren incorporadas a la ciudad.

De tal forma, adicionalmente, es importante señalar que no será posible intervenir en todas las áreas que propone la cohesión social. La fase posterior a la entrega o reparaciones-mejoramiento de viviendas, deberá considerar la *intersectorialidad*, de manera tal de reforzar el ámbito vinculado al empleo, la educación, seguridad social y redes de bienes y servicios. Las dimensiones presentes

en la cohesión social dan cuenta de un fenómeno multidimensional, que tiene fuerte arraigo en el territorio, lo que se traduce en efectos directos en el habitar.

La intervención de “lo social”, en el marco de las dimensiones que proporciona la cohesión social que han sido seleccionadas para efectos de la propuesta -“social”, “territorial”, “cívica” e “institucional”, como áreas de intervención que recogen los comportamientos y valoraciones desde de la ciudadanía-, se establecen como elementos articuladores que orientan la acción de los programas urbano-habitacionales del MINVU. Lo anterior, para el tratamiento y consideración de las diferencias de los sujetos y de la multiculturalidad que implica el ámbito sociocultural. En este sentido, la acción de los programas del MINVU, más allá de los formatos pre-establecidos en el diseño de los mismos, deberían considerar líneas de acción que se deriven de las dimensiones antes propuestas, asumiendo la ejecución de intervenciones que logren captar la complejidad de las relaciones sociales al interior del territorio.

CAPITULO V

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A continuación, se presentan las principales conclusiones y recomendaciones de la AFE. Éstas, se estructuran en base a la posibilidad de dar respuesta a los lineamientos directrices del documento. A saber:

1. Necesidad de modelo conceptual que de cuenta de lo sociocultural

La Política Social, con énfasis en lo urbano habitacional, debería configurar operativa y estratégicamente un modelo conceptual que dé cuenta de la lógica sociocultural, en el margen de la profundización de la democracia y ciudadanía (Derecho a la Ciudad).

Desde el punto de vista del norte que debería asumir la política urbano-habitacional, se requiere de manera urgente reforzar “un marco conceptual” que permita dar cuenta de una estrategia orientada a la profundización de la democracia y de la ciudadanía. La arquitecta Ana Sugranyes (2007), distingue este punto dentro de lo que ella considera como *el derecho a la ciudad*, el que paradójicamente, se presenta en el marco de una lógica de política habitacional -o de financiamiento de viviendas sociales- que en la actualidad, estaría apuntando más bien a dar respuesta a una estructura de fomento económico, de acuerdo a lo impuesto en el modelo neoliberal. Así, toda vez que las políticas habitacionales –y urbanas- mantengan un énfasis desarticulado, en cuanto a su configuración conceptual desde los lineamientos que deben abordar el tema de ciudadanía, estaremos enfrentados a iniciativas que no lograrían dar cuenta de procesos eficientes y eficaces, con referencia al tratamiento del tema sociocultural.

2. Construcción de un concepto único de “lo social”

La construcción de un concepto único y articulado que aborde las categorías de “lo social” o sociocultural, requiere de claridad en el qué y el para qué de la propuesta de intervención. Sin este paso, no es posible configurar una iniciativa exitosa, en el marco de la planificación.

Se postula que, desde “un concepto único”, se resguarda la claridad en cuanto a los productos esperados y a la manera como se llegará al logro de dichos productos. De tal forma, la claridad y especificidad en el marco conceptual de la intervención sociocultural desde la política urbano- habitacional, va mas allá de una mera reflexión que busca pulcritud epistemológica en cuanto a su formulación y ejecución. Muy por el contrario, en esta “claridad” se sientan las bases para entender el qué y para qué de la intervención.

Contar con la especificidad de lo esperado en cuanto a los resultados a obtener de la intervención sociocultural, en el diseño y la implementación, a juicio de este autor, y en base a los antecedentes expuestos, es fundamento esencial para el logro de la efectividad esperada en cuanto a los objetivos propuestos por parte de las políticas, programas y proyectos (Ander-Egg, 2007), en la lógica de la Planificación.

A juicio de este autor, el problema teórico-metodológico previamente descrito, afecta la estructura de la política urbano-habitacional y las acciones que de esta lógica se derivan. Dicho problema, principalmente conceptual, da cuenta de una complejidad operacional que a mi entender, ha afectado significativamente el logro de los objetivos dirigidos al trabajo de lo social. Eventualmente, esta es una de las razones en las que se fundamenta el hecho que no es posible hablar aún, de una política urbano-habitacional clara y precisa, que concentre sus esfuerzos en el tratamiento de la lógica ciudad, en el marco de la configuración del hábitat residencial.

Por otro lado, los ejes de la política social que aborden los temas urbano habitacionales, deberían avanzar en la revisión de los temas sociales, en cuanto a su

articulación epistemológica. De acuerdo a los indicadores revisados, este punto, sigue estando “al debe” en cuanto a su real efectividad en la calidad de vida de las personas. Criterio de calidad.

Lo que exige el derecho a la ciudad, es una mirada distinta de las políticas sociales –en este caso de la urbano habitacional-, a través de la cual se pueda avanzar en el reconocimiento y entendimiento de las relaciones sociales al interior del territorio. Desde ese punto de vista, el mayor desafío apunta a que el énfasis del diseño de los programas MINVU, debería orientarse a la recuperación y tratamiento del hábitat, más que de realizar intervenciones con énfasis unidimensional, que para efectos de este Ministerio, ha sido constructivo. La posibilidad de reconocer los requerimientos de intervención en el plano sociocultural, constituye el norte al cual se debería avanzar en el diseño de programas y políticas que conjugan de manera equilibrada, los ámbitos de calidad y cantidad.

3. Articulación de ciudadanía y cohesión social

La articulación de los derechos sociales que se propone desde las dimensiones de la cohesión social -construcción de pertenencia y ciudadanía-, surge como un factor fundamental para catalizar los procesos orientados hacia lo colectivo. Ahora bien, la configuración de ciudadanía, sólo sería posible, toda vez que se entreguen por parte del Estado, los mecanismos efectivos de corrección de los efectos del Mercado, en términos de la configuración de equidad social y ejercicio igualitario de derechos.

No será posible la conformación de hábitat residencial “sano”, si la acción del Estado no apunta a la conformación de ciudadanía. Pero, esta ciudadanía, debe ser configurada en términos de sujetos de intervención, desde el punto de vista de “proacción” y apoyo a los efectos derivados de la vulnerabilidad socioeconómica y en este caso, social y territorial.

La clave de la intervención sociocultural por parte del Estado a través de las políticas habitacionales, indudablemente se orienta a la configuración y promoción de redes sociales, y de cómo estas llegan a las familias que reciben un beneficio estatal. El habitar, a partir de la recepción de una “solución habitacional”, debe apuntar al ejercicio de ciudadanía, desde el punto de vista de instalar las condiciones para la operación de las redes sociales, culturales, económicas, laborales y educacionales. La “localización”, debe ser parte de una verdadera garantía de acceso a servicios estatales y privados; es decir, bienes y servicios.

En esta mirada, los mecanismos correctivos del Mercado que sean adoptados por el Estado, tendrán directa relación a los énfasis políticos e ideológicos que tenga el gobierno de turno. Ahora bien, a juicio de este autor, no podrían dejarse fuera a lo menos tres mecanismos: el diseño de una política inclusiva de gestión de suelo urbano; reasumir desde el Estado la gestión directa de la implementación de políticas urbano habitacionales; sentar las bases de articulación interministerial, orientada a complementar su ejercicio.

De tal forma, sería imprescindible, efectuar una coordinación intersectorial, para generar alternativas de apoyo en otras líneas que distinga la cohesión social, como por ejemplo, lo productivo. Si bien es cierto, en muchos casos, aparece como “cliché” hablar de la multisectorialidad, se estima necesario revisar la optimización de líneas de intervención particulares que, apunten a no “atomizar” el ejercicio individualizado de cada sector. La posibilidad de “hacer ciudad”, implicaría necesariamente, configurar escenarios articulados, sinérgicos y holístico, que mejoren la calidad de la intervención.

Finalmente, los productos que se entreguen a partir de la intervención social de los programas habitacionales, deberían ser definidos con claridad en un plan de trabajo a presentar mediando la postulación a los subsidios. Por tal, se estima necesario que éstos deben ser flexibles, pero rigurosos en su cumplimiento. Una alternativa a trabajar a este respecto, podría ser el establecimiento de un “Contrato Social” con participación de los diversos actores intervinientes, en pro de la cohesión social de los grupos que acceden a un programa urbano habitacional del MINVU.

4. Articulación de hábitat residencial y cohesión social

En el habitar, se configuran los efectos de la realidad, en cuanto a los progresivos procesos de vulnerabilidad social y desafiación social que describe Castel y que afectan a las familias en la actualidad. Aquí, resulta necesario explorar el cruce entre el “enfoque” de hábitat residencial, y las dimensiones que se desprenden de la cohesión social.

Es precisamente en el espacio social, motivo de revisión del enfoque de hábitat residencial, donde se concretan los problemas derivados del desempleo, la ruptura del tejido social, la desigualdad e inequidad y los crecientes procesos de individualismo y desapego por el otro. Estos elementos, tienen su conjugación en el habitar, toda vez que es ahí donde se articulan los hechos y las relaciones sociales. Así, emergen los focos tentativos de los cuales, las políticas sociales deberían hacerse cargo de manera articulada.

Entonces, cualquier iniciativa programática del Estado - y en este caso particular del MINVU-, debería configurarse en una parte del eslabón del círculo virtuoso que permita a las personas y familias, configurar un hábitat seguro, del cual se sientan parte. Claramente, no es ni debe ser la única alternativa; ya que las intervenciones deben dar cuenta de un producto articulado desde el MINVU a las familias, en el entendido que quienes adquieren o mejoran una vivienda hacia un entorno proyectado, junto con la intervención en su espacio social mediato barrial, más allá de lo físico espacial, reciban un producto concreto y pertinente que mejore su calidad de vida y el derecho que tienen a ser parte de la ciudad. Para ello, deberá considerarse la articulación de los factores presentes en las dimensiones que establece el hábitat residencial; lo territorial, lo sociocultural y lo político económico.

Es en este punto, en el cual la cohesión social, podría aportar los puntos, áreas y/o temáticas a considerar para la concreción de dicha articulación de las dimensiones del hábitat. Esto, se fundamenta en que la cohesión social:

- 1) Brinda un **marco teórico conceptual amplio**, sobre el cual se puede articular las acciones de las políticas sociales –particularmente las del ámbito urbano habitacional- como mecanismo y comportamiento que propendan a mejorar la calidad de vida de las personas, en el contexto de la entrega de un beneficio estatal.

- 2) Cuenta con una **reflexión importante, en cuanto a la disposición de indicadores**, que podrían aportar criterios, ámbitos y fundamentos de la intervención a realizar, en el plano sociocultural. La disponibilidad de indicadores y dimensiones a trabajar, podrían proporcionar un mapa de acción, para el diseño y la aplicación de los programas del MINVU. Además, al ser operacionalizados, brindan elementos objetivos que permitirían medir los logros alcanzados y las brechas pendientes en el tratamiento de lo social.

- 3) Se **constituye como un “producto” a conseguir**, el que articula los clásicos elementos de la dicotomía entre lo físico espacial y lo sociocultural. Adicionalmente, puede ser una herramienta operativa para materializar el enfoque del hábitat residencial.

Al respecto, tal como se indica en la propuesta de intervención de la AFE, esta articulación de lo físico y lo sociocultural, se traduce en la directriz central a trabajar, en el entendido que constituye un punto “débil” en la intervención que ha llevado a cabo el MINVU hasta este momento.

5. Articulación entre programas MINVU y cohesión social

La identificación de dimensiones desde la cohesión social, articuladas con los mecanismos de inclusión emanados desde el Estado –programas urbano habitacionales en este caso- constituirían una alternativa real de articular la línea de intervención de lo social en la política urbano habitacional, según se plantea en la pregunta de investigación.

Si bien es cierto, la presente AFE no constituye un estudio de carácter cuantitativo, por medio del cual pueda validarse o refutarse una hipótesis de investigación, en lo que respecta a las conclusiones que se derivan desde la pregunta de investigación, la revisión e inclusión de determinadas dimensiones de la cohesión social, efectivamente constituirían un insumo para brindar una estructura articulada que aborde lo social, a los programas del MINVU.

En tal sentido, la posibilidad que los programas urbano habitacionales del MINVU, articulen las dimensiones de carácter “social”, “territorial”, “cívica” e “institucional” -como áreas de intervención que recogen los comportamientos y valoraciones desde de la ciudadanía-, con las áreas temáticas de “construcción de obras físicas”, “reparación de obras físicas” e “intervención urbano-barrial” -como mecanismos de inclusión emanados desde el Estado-, configurarían una línea programática que permitiría abordar integralmente el tema desde “lo social”, reconociendo campos temáticos a intervenir y la acción de los actores involucrados en dicha dinámica. Así, *la inclusión de dimensiones de la cohesión social en el diseño y en la aplicación de los programas urbano- habitacionales, configuraría una alternativa para dar cuenta de manera más efectiva por parte del MINVU del objetivo estratégico de integración social.*

No obstante existe diferenciación entre el diseño y la implementación de una política social (en este caso, la urbano habitacional), se estima que la delimitación y estructuración conceptual, es decir compartir una sola mirada, tiene efectos positivos en lo que respecta al diseño, proyectado hacia la implementación.

Es decir, si se cuenta con herramientas que desde su formulación, presenten la potencia necesaria para recoger las condiciones que se derivan de la realidad particular en el territorio y en los procesos sociales que se dan en este, la implementación tendrá un plus con respecto a aquellas iniciativas que adolezcan de dicha estructura. Al respecto, la propuesta de una mirada articuladora, lograría concretar de mejor forma dicha herramienta, proyectado hacia el mejoramiento de una intervención por medio de los programas urbano habitacionales del MINVU.

Particularmente en el caso de los programas habitacionales, se estima que la inclusión de dimensiones que devengan de la cohesión social, constituirían un insumo valioso para mejorar la intervención. Lo anterior, ya que si los diferentes programas urbano habitacionales cuentan con una misma raíz conceptual y epistemológica, entregarían mayor claridad para efectos de la implementación de los mismos. A juicio de este autor, un primer momento implica resguardar claridad en el diseño de los programas, que finalmente se materialice en una mejor aplicación, entendiendo que son dos procesos diferentes, pero que deben ser asumidos desde el MINVU con la misma profundidad, en tanto entidad formuladora y ejecutora –a través de la acción de los SERVIU- de los programas, como parte de la política urbano habitacional.

Finalmente, la inclusión de una mirada integradora de lo social, es decir del tratamiento del ámbito sociocultural, para efectos de la acción del MINVU, constituiría un avance significativo a juicio de este autor, toda vez que se estaría concretando una de las tres líneas estratégicas que este Ministerio ha definido en sus alcances como labor a desempeñar; es decir, la integración social.

6. Programas MINVU con énfasis en lo social

Los programas del MINVU, deberían constituirse como una alternativa normalizada de intervención para el ámbito urbano y habitacional. Esto, de manera tal de dar cumplimiento a la línea estratégica de integración social.

Se postula la necesidad de una nueva “revolución de la política habitacional”, que incorpore la estructura sociocultural en la lógica urbano-habitacional en concordancia con la idea de ciudad, y del derecho a la misma que plantea Sugranyes. Estamos en vista aparentemente, al desafío permanente de **ampliar el concepto de calidad** para la ciudadanía, superando las barreras de los estándares constructivos – que sin duda son de vital importancia- y la idea de contar con los elementos que permitan la incorporación –o inclusión- real de aquellas familias que son sujetos de

intervención urbano habitacional que lleva a cabo el Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

Lo anterior implica, propender a que las personas que reciben un beneficio estatal, puedan llevar a cabo procesos de “control social” y de revisión de la gestión de los diversos actores que intervienen en los procesos de los programas del MINVU, en cuanto a la oferta programática que éstas brindan. En ese escenario, el Estado, por medio de las políticas sociales, debe ser capaz de empoderar a dirigentes y/o representantes de las organizaciones que presentan un proyecto de orden habitacional, para que sean éstos quienes aporten en el control de la intervención social del proyecto, en conjunto con la necesaria labor del Estado.

ANEXO

Entrevistas efectuadas a informantes claves

Entrevistado N 1: Sra. María de la Luz Nieto De Los Ríos⁶⁷

“Durante el período de Alberto Etchegaray como Ministro de Vivienda y Urbanismo (MINVU), se aborda el problema del déficit habitacional, considerando como figuras principales la presencia de los allegados.

De este modo, el tema se trabaja considerando dos características. Por una parte la urgencia de la situación de los allegados propiamente tal, es decir la falta de privacidad y el vivir en la casa de otros, por cuanto vivían muy cerca los unos de los otros. Y por otra parte la capacidad de agruparse y ser una fuerza político social potencial de su accionar, lo que además configuraba un problema.

El Ministro de la época, abordó esta situación conversando con los dirigentes, articulando una forma de interacción. Se invita a las personas y uniones comunales al Ministerio de Vivienda. La idea era conversar con ellas, debido a que hasta entonces se hablaba en otro idioma.

Entonces el MINVU, por primera vez se veía enfrentado a la gente, existiendo sin embargo un problema de representatividad. Se presentaron diferencias de intereses, por lo que la conversación fue multifacética. En esta etapa además surge la idea de asistencia técnica. Para ello se conversa con las Organizaciones No Gubernamentales (ONG). En esta lógica, se camina para conversar, hasta las consultorías.

Aquí aparece el tema de las postulaciones colectivas. Se presenta la idea de cierta participación de la ciudadanía. Entonces, en todo ese contexto de participación,

⁶⁷ Profesional economista. Se desempeñó durante varios años en la Subsecretaría del MINVU, en labores de asesoría y estudio de programas habitacionales. Actualmente se desempeña en el INE Chile.

interacción, etc. la política de financiamiento, flaquea en los códigos para conversar. La asistencia técnica por tanto es vital en este escenario de articulación de lógicas.

Lo que existe hoy en términos de políticas habitacionales, es producto de ello. Pero es necesario considerar el problema de lo antes prohibido, de la asociación y participación ciudadana.

En el año 1995 se crea el Programa de Pavimentos Participativos, el cual permite que los proyectos de la gente participen y además, entiende el esfuerzo de financiamiento y la participación de los municipios. Esto fue lo primero. Antes solo estaba la postulación colectiva.

En tiempos del Ministro de V. y U. Hermosilla, se trabajó el tema de equipamientos. Esto, antes estaba limitado en la dictadura. Se crea el Programa de Mejoramiento Comunitario, fondos concursables y programas participativos. En el año 1997 con el programa Chile Barrio, se pretendió trabajar con los más pobres, aquellos que vivían en campamentos. En ese escenario es importante destacar que el principal problema es la pobreza, no solo la vivienda, por lo que se requiere mayor intervención en cuanto a la integralidad de la intervención. Aquí surge la idea de barrio.

No obstante los compromisos de los Ministerios se fueron diluyendo abordando finalmente solo el tema de vivienda, por cuanto es lo visible. No fue un programa integral como se pretendía, pero sí de vivienda, con motor de vivienda.

Con el Ministro de Vivienda Claudio Orrego, se pensó en el Programa Chile Barrio 2, siendo esto la génesis del programa habitacional Fondo Solidario de Vivienda. Su base era un programa de vivienda, pero más integral.

Al hablar de programa integral, se pretendía lograr esa “integralidad” mediante la vía de la GESTION del programa, de las personas. Se proponía una postulación que considerara el proyecto de construcción y habilitación social. Sin embargo, lo que no se había considerado era que el déficit había cambiado. Además, la pobreza también se había modificado, con un múltiple perfil de características de ésta. Se pensó que ante tal escenario el programa debía contener ciertas ideas que logran considerar a los

pobres con estas características. Ante eso la solución era que cada grupo debía diagnosticarse y proponer su lógica para resolver complementariamente a la vivienda,

No obstante eso no fue tal, quedando la habilitación social como allegado, un apéndice. Posteriormente el programa se formalizo, endureciéndose, y perdiendo su sentido. Lo que se agravó si se considera que además, estuvo cruzado por las malas practicas de las EGIS (Entidades de Gestión Inmobiliarias y Social).

Con esto se perdió su sentido de búsqueda de integridad y de gestión, por cuanto se terminó ofreciendo “paquetes” de alternativas para solucionar los problemas habitacionales.

Luego surge el Programa Quiero mi Barrio. Esto se desarrollo con mucho esfuerzo por trabajar con las personas, a fin de diagnosticar los problemas y trabajar con los propios programas del MINVU, eligiendo entre las alternativas existentes la que mas se acomodara a la realidad local. Se pensó incluso acceder a fondos del BID (Banco Interamericano de Desarrollo) a fin de que aportaran complementariamente en aquellos proyectos que estuvieran fuera de la lógica de los programas propiamente tal del MINVU

No obstante, toda esta lógica de esfuerzos por participar y asociar con contenido, han perdido sus posibilidades debido a la burocratización. Por ejemplo, en el barrio, el gobierno señalo cuales eran los problemas. Convencer a la gente que se necesita una intención de gobierno. Las lógicas son distintas”.

Entrevistado N 2: Sr. Fernando Díaz Mujica⁶⁸

En los años ‘90 con el ex Ministro Alberto Etchegaray en el Gobierno del ex Presidente Patricio Aylwin, surge el problema de “los sin casa”. Hay una presencia muy fuerte de los Comités de allegados. En este punto, el principal problema fue la forma en cómo el MINVU se relacionaría con los Comités de allegados. De acuerdo a las cifras, en ese momento el déficit habitacional estaba del orden de 700 mil viviendas, siendo la Región Metropolitana, la que agrupaba un 40% del total.

El desafío entonces, estuvo en cómo enfrentar la situación antes descrita. En ese escenario se consideraron 2 ideas principales:

- 1. Ir construyendo por medio de Programas.*
- 2. Crear canales institucionales de postulación, con esfuerzo colectivo.*

Se crea entonces, la idea de la postulación colectiva. Esto se vio reflejado, en los programas habitacionales Vivienda Básica, Vivienda Progresiva y Programa Especial para Trabajadores (PET). En lo rural, la situación fue bastante más compleja.

*Con lo anterior, se presenta un **primer punto de inflexión** en la política del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, que constituye un “gran cambio” hacia lo grupal. Además, se crean diversos equipos destinados a recabar los elementos de esta “nueva lógica”. Entre esto, se puede destacar a la División Técnica del MINVU (DITEC). La misión de éstos, implicó la socialización de los Programas, en el marco de la valoración de la organización social. Es necesario considerar que en este momento, la demanda de organización y de información, era muy fuerte.*

Entonces, el esfuerzo se basaba en presentar los programas habitacionales y “hacer entender” el recorrido de la postulación, orientado a dar transparencia al proceso. En ese sentido se hace referencia a la incorporación de puntajes por ahorro, se habla de crédito y subsidio. Asimismo la postulación grupal era premiada. Además,

⁶⁸ Profesional Asistente Social. Ex Subdirector y Director (S) de SERVIU Metropolitano. Actualmente se desempeña como consultor en el ámbito privado.

se organizan encuentros comunales de vivienda y urbanismo, con el fin de generar un diálogo directo con la autoridad. Se entiende entonces, la posibilidad de vincular un canal institucional, que involucra un rol activo de las Unidades creadas y del SERVIU Metropolitano. Hay un primer reconocimiento de “lo grupal”.

Un segundo punto, refiere al hecho de cómo valorar la organización posterior de las familias, toda vez que había un primer paso en lo que respecta la organización. Aquí aparece la “asignación por afinidad”; vale decir, la “posibilidad” de diálogo con la gente, tuvo consecuencias en lo que respecta a la posibilidad de elección de viviendas por prelación.

Dicho diálogo, genera temas a trabajar los que hay que ir abordando y orientando. Aparecen casos en comunas como Quilicura, donde se invitó a los vecinos para las inauguraciones. Los equipos de difusión, aparecen desde el MINVU. En un primer momento, el SERVIU Metropolitano, era refractario a esto. No obstante, si bien se presentan diversas iniciativas desde esta lógica, se mantiene la idea ministerial orientada a la construcción.

Ahora bien, en este punto, aparece la duda de cómo construir desde las personas. Como respuesta, surgen iniciativas como el Programa de Pavimentos Participativos, el que busca “surgir” desde la comunidad, particularmente desde los Comités de Pavimentación.

Como otra iniciativa surge el Programa dirigido a Condominios de Viviendas Sociales, el que buscó atender a las viviendas construidas. Hay un esfuerzo de dar respuesta al “hijo creado”. Se buscó reparar las mismas iniciativas emprendidas por la política pública. Nace entonces, como un conjunto de respuestas a preguntas emanadas de las intervenciones antes realizadas; una suerte de “dipirona, para una bronconeumonía”. En ese escenario, el paquete y la idea original, perdieron potencia.

Como programa, el Fondo Solidario de Vivienda (FSV), surge como reconocimiento a:

- a) La capacidad de organización de la gente*

- b) El reconocimiento de la lógica de comunidad*
- c) Responder a necesidades, en una lógica antes no trabajada.*
- d) La posibilidad que las mismas personas, sean quienes den origen a sus proyectos.*

No obstante, a pesar de la potencia de la iniciativa inicial, este programa termina como un “engendro”. No era parte de la idea original que se convirtiera en el programa “único” de atención habitacional. Estaba la idea que, no sólo el Estado fuera el constructor, pero originalmente, el FSV no tuvo la intención de ser el “principal programa” de vivienda social.

Entonces, la visión “constructiva”, “fagocita” lo “social”. Aparecerían aspectos políticos que potencian la incongruencia. Un ejemplo aparece en la manera cómo se ha afrontado el terremoto, entendiendo dar respuestas a una “nueva” realidad con “lo de siempre”. Se destaca entonces, una postura más bien rígida para actuar, que no da cuenta de la realidad.

Para el entrevistado, hay un especial énfasis en la oportunidad de aplicar la lógica de la integración social, desde el aporte efectuado en el año 1997 de la Ley de Copropiedad Inmobiliaria, por medio del reconocimiento de los Condominios de Vivienda Social.

De la lectura de lo señalado por el entrevistado, a juicio del autor, destaca una lógica que apunta a una dicotomía entre lo realizado con anterioridad a la “nueva política habitacional”, con la configuración que ésta ha ido desarrollando en el último tiempo; “menos herramientas, con más gestión en contraposición a más herramientas, con menos gestión”. La modificaciones reglamentarias, no se han configurado desde el “diálogo” con las personas.

En este escenario, una alternativa podría ir del orden de crear organismos consultores que “renten” en lo social, o bien entidades no gubernamentales especializadas en vivienda, que se basen en la realidad retroalimentada.

Entrevistado N 3: Sr. Camilo Arriagada Luco⁶⁹

A juicio del entrevistado, la forma de entender lo “social” en este momento, da cuenta de un problema para ver lo nuevo con lo que existe. No se logra detallar la ciudad existente con la ciudad que se crea.

Se distinguen fracturas que se aprecian en el Marco Lógico de los Programas Habitacionales, ya que estos están orientados sólo al financiamiento y las factibilidades, a proveer unidades con mínimos de viviendas, que se encuentran regulados por el manejo de la “tierra”. Además, existen pautas de diseño urbano, y planificación que se supone recogen lo que debería considerar una política habitacional que se manifiesta a través de tipología de viviendas, pero que en rigor, se encuentran “fuera” de la lógica de diseño urbano. Es en este punto, donde a juicio del entrevistado se manifiesta de manera más patente, la fractura entre lo físico y lo social.

Programas Habitacionales como el Fondo Solidario de Vivienda, no logran canalizar un foco real en la gente. Su implementación, ha canalizado su dependencia con relación sólo a los componentes de suelo, sin mayor articulación con el entorno urbano. En este escenario, no se logra concretar la existencia de una política de ciudad.

La matriz lógica de los programas habitacionales, se reduce al financiamiento. Existen estándares de equipamiento, con “algo” urbano. El FSV por ejemplo, da cuenta de una lógica en que prima el financiamiento tipológico. Se quiebra entonces, la lógica de lo urbano y el equipamiento. Actualmente, en la intervención Ministerial, no habría reflexión en lo social.

La lógica a buscar, debería dar cuenta de un modelo por anillos, donde el financiamiento con expresión “tipológica”, fuese acompañada de un mayor desarrollo urbano a través de pautas. Enfatizar la vida en comunidad como lógica de posventa, en

⁶⁹ Profesional Sociólogo. Participó en diversos estudios y publicaciones como parte de la División Técnica (DITEC) del MINVU. Actualmente, se desempeña como docente y consultor, desde la FACSU de la Universidad de Chile.

la cual la diferencia entre lo físico y lo social sea inexistente, como concretamente es en la realidad.

Por otro lado, es necesario que la intervención incluya una evaluación integrada de la misma. Consideración del impacto urbano y del social. Debería haber un énfasis en las relaciones, la tipología, el equipamiento, acceso, la localización, por medio de una lógica de integralidad donde esté presente la relación entre las “calles y las cosas”.

Esta idea, se encuentra presente en los Planes Reguladores, pero no aplica en los proyectos de vivienda. Una alternativa para el autor, sería “olvidarse” de los IPT⁷⁰, pero pensar urbanismo aplicado a la vivienda, de manera tal de distinguir su “entorno” urbano, subcentro y localización. Los IPT no aplican, hay impacto en lo suburbano, “modelo gringo” (conectivity).

Los programas sociales en esta lógica, mayoritariamente han apuntado a nivelar la información mínima, casi haciendo utilidad pública, donde lo social, por definición ha sido “jibarizado”. Se presenta también, una confusión epistemológica del concepto de “lo social”, con la atención al público. Esto requiere conformación de asentamientos humanos y recuperar la utilización de un concepto que apunte hacia esa área.

Asimismo, la mirada de la intervención, debería considerar a las municipalidades como una “bisagra” de lo social. Lo social entonces, no es igual a Programas Sociales, lo social debe apuntar a la socialización, la integración, las políticas de educación y cultura, entre otros. Abordar asistencialismo, no es ver lo social. Los modelos sociales, deben ser incluidos en lo urbano, como un Plan Metropolitano en Toronto Canadá.

Se requiere un Plan de Desarrollo Urbano, el que demarque seccionales ex ante con los proyectos habitacionales y previamente a los programas y los proyectos

⁷⁰ Instrumento de Planificación Territorial.

propriadamente tal. En esto, queda claro que lo social es mucho más que la atención de público.

Un modelo a seguir, puede ser el modelo anglosajón. Costa Atenas, donde se establece un pacto social y de sociabilidad. Un ejemplo de ello es la delincuencia, como expresión que se produce de lo social y que “nadie ve” como tal. Resulta fundamental entonces, considerar el tejido social más el tejido de lo urbano.

Resulta clave entonces, articular lo físico, lo habitacional y lo urbano. Así, la inclusión de lo social en el cálculo, en conjunto con los estándares físicos, pueden constituir elementos fundamentales para que las “nuevas viviendas” quepan en la ciudad, y no queden fuera de ella. Para el entrevistado, el concepto de lo social debe ir más allá del tratamiento focalizado a la extrema pobreza.

Un punto central, aparece en el reconocimiento de subcentros e intercomunales. Lo “meso”, debería tener articulación en lo interregional. Asimismo, los instrumentos que intervengan desde el subcentro, deben considerar lo micro, mezzo y otros niveles de acción coordinada desde el centro. Por ejemplo, la acción de Servicios Públicos en margen de economía de escala.

En ese escenario, los espacios públicos, como parques, equipamiento y otros deben tender a convertirse en una variable social. Además, debe estar la consideración de la mixtura de usos de suelos; los circuitos de movilidad interna; la ausencia de actividades no determinantes; la “peatonalidad”, por nombrar algunos. Surge entonces, la idea de barrio vital que apunte a la “movilidad interna”. Este fenómeno, debe ser maximizado a través del diseño urbano, mediante la consideración de estándares mínimos.

Se debe por tanto rescatar la idea de mixtura de suelos, revisar la “hiperdensidad”, la intervención en los anillos “pericentrales”. Atacar la enfermedad del tejido social, mediante la recuperación de algunos códigos para la generación de barrios con énfasis en el modelo urbanista anglosajón.

Tratamiento de las redes Infra urbano-vial. Es importante reforzar en la inversión vial, de manera tal que se constituyan como “estructuradores” de la vivienda. Por ejemplo, la estructura para el Shopping mall.

*Para el entrevistado, es fundamental que se entienda que a su juicio, la separación de lo físico y lo social, sólo es esquemático y analítico. **Esta separación no es tal en la realidad.***

Finalmente, se hace la reflexión que la lógica de financiamiento mediante el subsidio a la vivienda, a lo menos, tuvo éxito en la generación de nuevas viviendas. Su implementación, en una lógica de precios de la tierra, no sería especulativo, sino que reflejan las carencias que están instaladas en la ciudad. Dicha situación, resulta altamente contrastante con la Política Habitacional actual, la que no sólo ha enfatizado dicho modelo, sino que además, no ha logrado generar viviendas, ya que hay una concentración que sólo se centra en lo económico.

Entrevistado N 4: Sr. Julio Echavarría Ortiz⁷¹

Para el entrevistado, hablar de Habilitación Social, refiere más a los derechos individuales por sobre los colectivos. Se distingue entonces, una diferenciación entre la intervención en lo colectivo v/s lo individual. En este escenario, lo habitacional, refiere más bien a lo individual, y la gestión social, apunta a lo grupal, la asociatividad, lo colectivo. Aparece entonces, una primera aproximación que da cuenta de una confusión en la consolidación de lo social hacia la familia. Entonces, al hablar de la intervención en lo social, se presenta un problema de sustentabilidad de la misma, la que no ha podido ser entregada por la acción del MINVU. Se produce la respuesta a la coyuntura, no a un modelo de intervención con sistematicidad, todo lo cual no ha sido visto en el tiempo.

⁷¹ Profesional sociólogo. Vinculado a la DITEC y al Departamento de Gestión de la Calidad de esa División. Con vasta participación en temas de Asistencia Técnica. Actualmente, se desempeña en la DITEC.

Así, los Programas Habitacionales, han centrado su acción en el hecho que lo que quiere la gente es la casa y no otra cosa. El supuesto entonces, es partir desde lo individual en este modelo de intervención. Desde ese punto de vista, no hay referencia a la lógica de proyecto común, como podría pensarse en proyectos como los pavimentos. A juicio del entrevistado, este tipo de iniciativas enfatiza en lo colectivo.

Con respecto a la lógica de la Asistencia Técnica, como modalidad de revisión de lo social en este tipo de intervenciones.

Primero: Surge en la lógica de cooperación internacional en el nuevo modelo democrático en los años 90. Se presentó la idea de potenciar a la gente, la organización a la vivienda, no la radicación.

Entonces, a partir de esta idea, se piensa en Programas colectivos, donde se “armen” proyectos.

- Está relacionado con la capacitación y la gestión de las ONG.*
- Se centra en el tema cultural, donde se buscaba recuperar la acción desde lo popular.*
- Aprovechar la organización en cuanto a la gestión popular.*

El eje político, apunta desde esa perspectiva, a la posibilidad de generar soluciones habitacionales colectivas.

Los tres primeros años son de apresto, con cambios en la vivienda y los programas habitacionales. Se apuesta entonces por la “progresividad”. Se busca que la gente sea propietaria (mucha gente), para luego terminar las viviendas. En este punto, lo social es clave, ya que no existe si no hay aportes de la gente. Se busca, un impuesto de la solidaridad. Se busca lo popular a la organización, pero la organización como suma de las partes. El punto fundamental en esto, era la posibilidad de reconstruir el tejido social.

En este punto, se puso a la gente en el centro, lo cual constituyó un acierto. El punto es que no siempre se logró esta máxima. Con posterioridad, el MINVU colocó

recursos para atender la organización de la demanda. No obstante, el punto central como problema, era la reducción del déficit.

La Asistencia Técnica entonces, se estructuró como la posibilidad de preparar y postular proyectos. Primeramente, del año '94 al '97 no hubo recursos para afrontar esta tarea. No se vio la calidad de la vivienda, sólo se logró de manera previa a la intervención, aportar en la organización de la demanda.

Otro elemento interesante, lo constituyó el trabajo con grupos de allegados. El supuesto con éstos, era hacer propietarios y la participación y lo social, iban en este punto desde lo social, lo cultural y lo político. Acá, aparece una diferencia sustantiva como centro del modelo, que se diferenciaría de la lógica actual en que operan las EGIS.

Luego, beneficiar a mucha gente, habría generado malos proyectos. Lo progresivo, no resuelve la calidad de vida. Se establece la Ley de la calidad de la vivienda, como mecanismo de calidad en la etapa post, ya no en la “pre”. Es en este punto, donde se comienzan a tener las especificaciones técnicas.

Hasta el 2001, se vigilaba la postura del subsidio, la aplicación con calidad. En este proceso, la participación social es mínima. El MINVU quiere responder a la calidad, no a la participación.

Con el Fondo Solidario de Vivienda (FSV), aparece la calidad, como ver la integralidad del proyecto con las Entidades Organizadoras (EO). Estas, con el tiempo se convertirán en las Entidades de Gestión Inmobiliaria Social (EGIS).

Adicionalmente, se entiende la Asistencia Técnica (AT) como una acción integral, para la preparación de un proyecto, que contemplaba la organización, la gestión acción colectiva, apoyada formalmente desde el Estado. Se entiende entonces, que la Política de fondo, implica ir de lo “pre” a lo “post”. Es en este punto, donde lo social, adquiere un rol fundamental. Dicha situación, quedó de manifiesto en la formulación y el origen

del Fondo Solidario de Vivienda (FSV), toda vez que se comenzó a “pensar” los proyectos desde lo social en articulación de lo técnico. A esta lógica, adicionalmente se suma la posibilidad de integrar con muchos actores el proyecto habitacional.

Por lo anterior, lo importante del Fondo Solidario de Vivienda, apunta a la posibilidad de realizar gestión inmobiliaria, no sólo habitacional, sino la posibilidad de generar proyectos integrales. No obstante, con el tiempo, el programa –a juicio del entrevistado- fue perdiendo su esencia en cuanto a su identidad, perdiendo su rol y orientándose a sólo un “negocio”.

Esta situación, hace que se instale un problema para el Ministerio que implicaba cómo abordar los derechos colectivos, a pesar de la reivindicación de los individuales.

La participación colectiva entonces, aparece como postulación funcional. Las necesidades individuales, en contraposición de los intereses individuales. Es en este punto, donde lo “social” pierde fuerza como trabajo de la gente.

La habilitación social, se ha transformado en acciones colectivas para informar sobre los proyectos. Se toma la información, en las etapas previas y durante el proceso, haciendo énfasis en los derechos y deberes.

Para el entrevistado, la revisión del tema social apunta a un fenómeno individual y de cómo, éste se proyecta a lo colectivo. En este sentido:

- 1. Lo habitacional en barrios, no resulta funcional.*
- 2. El mayor problema en este punto, obedece a la posibilidad de crear comunidad.*

Entonces, la apuesta para relevar lo social, debería apuntar a vincular lo barrial y lo habitacional, intervención territorial y mejoramiento del entorno, de manera tal de abordar lo colectivo y lo comunitario.

Asimismo, el MINVU, estaría al debe en la capacidad de abordar estos elementos en su intervención. Desde esa perspectiva, el Ministerio dejó que sean

“terceros” los que tomaran las decisiones sobre el “donde” intervenir, siendo que debería ser el Estado el encargado de abordar esta tarea. Dicha situación presupone un Estado más activo y dirigido, que tome un rol fundamental en la construcción de información, que apunte al “donde intervenir”. Esto implica, que el “tercero” no ponga la acción inmobiliaria por sobre la acción social del Estado. Una mirada, podría apuntar a la creación de cuotas de viviendas sociales, acción mediante los Planes de Habilitación Social que identifiquen y trabajen del derecho individual, al deber colectivo, mediante la gestión de un Estado reforzado.

Entrevista conjunta N 5 (adicional): Sr. Jorge Vera Toledo (JV) y Sra. Pía Aranda Forno (PA)⁷²

La entrevista conjunta que se presenta a continuación, surge de la necesidad de obtener la mirada con relación al nuevo programa habitacional, Fondo Solidario de Elección de Vivienda (DS N 49 de V y U), el cual entró en vigencia a partir de julio de 2012 y reemplaza al Fondo Solidario de Vivienda (DS 174 de V y U). Para ello, se seleccionó a dos informantes claves, desde la práctica, vinculados directamente a la implementación de este nuevo programa, desde la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y urbanismo.

El fundamento de incorporar dichas entrevistas, tiene que ver con la posibilidad de incorporar la mirada de cómo opera lo social, en el nuevo Decreto del MINVU. Es necesario esclarecer que, en base al tiempo transcurrido, no existen proyectos implementados a la luz de la nueva normativa, por lo cual, la visión de los informantes, tiene relación exclusivamente a su impresión sobre el tema de lo social, en el nuevo programa.

“(JV) Plantea que el tema de lo social siempre ha estado un poco difuso en las prioridades del Ministerio (de Vivienda y Urbanismo), y que recién esta tomando fuerza programáticamente. Manifiesta que hasta la fecha las políticas del Ministerio siguen siendo cuantitativas más que cualitativas. En ese sentido, el Ministerio todavía tiene su foco principal en reducir déficit, por tanto si se hace un poco de historia, el análisis más formal de los últimos tiempos sobre lo cualitativo por sobre lo cuantitativo viene recién hace aproximadamente tres años atrás. Ahí comienza a tomar forma, se empieza a armar un discurso sobre eso. Respecto al DS 49, el ámbito social esta recién partiendo, se esta repensando sobre lo que tiene que ser el componente social dentro de los programas habitacionales. En ese escenario plantea que el DS 49 de alguna manera

⁷² Arquitecto, Jefe Departamento Planes y Programas de la SEREMI Metropolitana de Vivienda y Urbanismo; Arquitecta, Coordinadora de la Unidad Gestión de Política Habitacional de la SEREMI Metropolitana de Vivienda y Urbanismo, respectivamente.

hereda lo que venia haciendo el DS 174, con un prisma muy superficial del componente social.

El piensa que se debiera tender a una maduración del tema, considerando lo realizado por el programa de recuperación de barrios, donde se aborda una participación mucho más empoderada de la comunidad, que finalmente es la beneficiaria de los programas.

Por su parte (PA) manifiesta que si bien el DS 49 recién se está implementando, ya se manifiestan dos diferencias respecto de la forma en cómo se han abordado ciertos temas históricamente. Una diferencia refiere a que los comités postulan sin proyectos, es decir, eligen proyectos presentados en un grupo de ofertas, lo que redundaría en que los comités no participan en la gestión de los proyectos como sucedía antes (ejemplo Fondo Solidario de Vivienda). Por lo anterior no se considera la participación de los comités en el diseño de sus viviendas y en el diseño de su barrio. Asimismo, señala que si bien existe la posibilidad que los comités participen del diseño de los proyectos, esto no ocurre muy frecuentemente por cuanto es más rápida la obtención de la vivienda si los comités postulan sin proyecto y sin Entidad Patrocinante.

Otra diferencia es la implementación de llamados a postulación para proyectos integrados, denominados PIS⁷³, los que pretenden incentivar la ejecución de proyectos con foco en la integración social. En estos llamados participan viviendas cuyas postulaciones se enmarcan en el DS 01⁷⁴ y el DS 49. Esta iniciativa se debe evaluar y dependiendo de su éxito podrían implementarse hasta 3 llamados en el año, a fin de incentivar la integración social a través de la política habitacional. Finalmente, existe una tercera diferencia, la cual podría desincentivar la participación de los comités en el

⁷³ No se ha considerado analizar los Proyectos de Integración Social (PIS). Lo anterior, ya que éstos están definidos desde el MINVU como intervenciones de orden físico constructivo, toda vez que se realizan proyectos habitacionales con distintas tipologías de dos tipos de programas habitacionales (DS N 49 y DS N 01, ambos de V y U). Sin perjuicio de lo anterior, se estima que una vez que este tipo de proyectos tenga mayor nivel de implementación, pueda hacerse análisis de la articulación social que se genera en ellos.

⁷⁴ La presente AFE, busca focalizarse en los programas dirigidos a los sectores más vulnerables. Es por ello, que en la presente no se incluye análisis de el DS N 1 (V y U), programa habitacional dirigido a grupos emergentes y medios.

diseño de los proyectos y es la postulación individual a un proyecto de la nomina de oferta. Esta desincentivación se generaría debido a que no habría un interés por que las familias se agrupen y se organicen en torno a la vivienda. A juicio de la entrevistada, esas serían ciertas diferencias, en términos sociales con la política habitacional anterior.

Respecto a lo manifestado por Pía Aranda, (JV) acota que ha habido mucho cuestionamiento a la postulación separada del proyecto, por cuanto se piensa que eso podría tener algunas consecuencias negativas, considerando que las familias no se conocen a priori o no participan de la construcción previa al proyecto. En ese contexto el piensa que ese escenario se debe ir analizando, no generando juicios a priori. Lo anterior debido a que si bien las familias entran sin proyecto y a partir de ese momento deben empezar a hacer barrio, esa es la lógica habitual de generar tejido social. Por otra parte se debe contemplar que el DS 49 considera un servicio post venta mediante el cual los distintos comités, que no necesariamente se conocen de un origen en la formulación del proyecto, debieran tener un espacio para empezar a construir esas redes sociales y hacer barrio. En ese mismo escenario, el plantea que si uno se abstrae del tipo de familias que acceden a estos programas (que son las mas vulnerables), en el mercado tradicional de vivienda, uno compra vivienda y no sabe con quien se va a topar como vecino. Por lo anterior el concluye que el tema social o el tejido social, con este servicio post venta podría generarse a partir del aglutinamiento de las familias en esa instancia, a pesar de lo precario que pudiera parecer. Le parece importante emitir juicio de valor sin haber visto los resultados, por cuanto esa es la forma en que funcionan, transversalmente, todos los tipos de vivienda.

A pesar de lo anterior, (PA) recalca el hecho que con ese tipo de programa habitacional el comité deja de vivir esa etapa previa del diseño del proyecto y de su casa, a pesar que se introduzca la etapa de post venta, respecto de la cual destaca aspectos positivos como la posibilidad que la gente se conozca, aprende a vivir en comunidad y a mantener su casa, estableciendo redes dentro de su barrio

En ese sentido (JV) señala la importancia de considerar los distintos enfoques, debido a la participación de las familias en la construcción del proyecto, también tenía ciertos ámbitos fantasiosos. Lo anterior porque si bien la familia participaba en la creación de su proyecto, estos obedecían a diseños “tipo”, por lo que la participación era más bien organizacional en términos operativos. Para él esa participación en algunos casos pasaba a ser hasta traumática, ya que en esas instancias iniciales en las que se espera la cohesión del grupo, las personas debían dedicarse a buscar papeles, reunirse en asamblea, trabajando además con entidades patrocinantes que tenían un comportamiento bien errático. Por lo anterior, el Estado debería tender a que las instancias de participación y de empoderamiento de las familias sean lo menos traumáticas posible y no por eso decir que sean fáciles. A su juicio, todos los procesos sociales son complejos y tienen dificultades, pero es distinto un proceso difícil porque tiene muchas etapas a que esas etapas generan ciertos niveles de frustración donde las familias terminan realmente traumatadas sin ningún ánimo de verle la cara al vecino en el futuro.

En opinión de (PA) eso depende de la calidad de gestión de la EGIS, lo que es rebatido por (JV), ya que el considera que la gestión de la EGIS depende de las herramientas que le entrega el Estado para que ella pueda operar, es decir, si se le entregan elementos débiles o con regulaciones amplias, finalmente el que esta proveyendo ese servicio hace lo que le pide el instrumento, no hace ni mas ni menos. En ese escenario, si la EGIS es comprometida hará algo mejor, pero en caso contrario hará lo justo y necesario para cumplir. Recalca que la EGIS actúa en función de ciertos parámetros que fija el Estado”.

BIBLIOGRAFÍA

Utilizada:

ANDER-EGG, Ezequiel. Introducción a la Planificación Estratégica. 13ª edición, Buenos Aires-México, 2007, Grupo Editorial Lumen Hvmánitas, pp. 38-50.

ARRIAGADA, C.; **CORTINEZ**, J. Capítulo 3: Garantías en vivienda y habitabilidad in FUNASUPO, Umbrales sociales para Chile. Hacia una futura política social. Salvat Impresores, 1ª edición, 2010, Santiago de Chile, pp. 87- 126.

ARTEAGA Botello, Nelson. Vulnerabilidad y desafiliación social en la obra de Robert Castel. Sociológica, año 23, número 68, septiembre-diciembre de 2008, pp. 151-175 Fecha de recepción 15/01/07, fecha de aceptación 09/07/08. Disponible en www.revistasociologica.com.mx/pdf/6806.pdf [Consulta 2011]

BATISTA Lopes, Josefa. Cuestión Social y Políticas Sociales: Respuesta del Estado y de la Sociedad Civil, in LEON Aravena, Javier (Compilador) Políticas Sociales para un nuevo siglo ¿La Nueva Cuestión Social?. Talcahuano, Chile, Ediciones Universidad del Bio Bio, 2002, pp. 23 - 37.

CASTEL, Robert. Capítulo X La novela de la desafiliación: A propósito de Tristán e Isolda y Capítulo XI Los Marginales en la historia in CASTEL, Robert, El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones, estatuto del individuo. 1ª ed. en español, Buenos Aires Argentina, Fondo de Cultura Económica 2010, pp. 227-256.

CASTEL, Robert. Capítulo 1 La seguridad civil en el Estado de derecho in CASTEL, Robert, La inseguridad social ¿Qué es estar protegido?. 1ª ed. 2ª reimp.-, Buenos Aires Argentina, Manantial 2008, pp. 17 - 33.

CEPAL Cohesión Social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe. Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2007, 174 pp.

CEPAL Un sistema de Indicadores para el seguimiento de la cohesión social en América Latina. Naciones Unidas; EUROsocial, Santiago de Chile, 2007, 170 pp.

DELAMAZA, Gonzalo. “Capítulo IV Políticas Públicas y Sociedad Civil: Las Políticas Sociales” *in* DELAMAZA, Gonzalo, Tan lejos tan cerca. Políticas públicas y sociedad civil en Chile, LOM 2005,

DEL RIO, Olga. Guía Metodológica 01. Identificación, sistematización e intercambio de experiencias exitosas para la cohesión social local. URB-AL III, Barcelona, 2011, pp. 76. Disponible en www.urb-al3.eu/uploads/documentos/experiencias_exitosas_web.pdf [Consulta de agosto de 2012].

FERES, J.; VERGARA, C. Hacia un sistema de indicadores de cohesión social en América Latina. Avance de proyecto In SOJO, A.; UTHOFF, A. (Editores), Cohesión social en América Latina y el Caribe: Una revisión perentoria de algunas de sus dimensiones. CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2007, pp. 87-99.

Disponible en <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/8/28198/P28198.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl&base=/dmaah/tpl/top-bottom.xslt> [Consulta de Septiembre de 2012]

FILGUEIRA, Fernando. Cohesión, riesgo y arquitectura de protección social en América Latina In SOJO, A.; UTHOFF, A. (Editores), Cohesión social en América Latina y el Caribe: Una revisión perentoria de algunas de sus dimensiones. CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2007, pp. 149-169.

Disponible en <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/8/28198/P28198.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl&base=/dmaah/tpl/top-bottom.xslt> [Consulta de Septiembre de 2012]

FRANCO, Rolando. “Los Paradigmas de la Política Social en América Latina”, *in* LEON Aravena, Javier (Compilador) Políticas Sociales para un nuevo siglo ¿La Nueva Cuestión Social?. Talcahuano, Chile, Ediciones Universidad del Bio Bio, 2002, pp. 50 - 77.

HARDY, Clarisa. “Sociedades latinoamericanas y Políticas Sociales”, *in* HARDY, Clarisa (editora), Equidad y Protección Social. Desafíos de las Políticas Sociales en América Latina. Santiago de Chile, Fundación Chile 21, LOM Ediciones, 2004, pp. 247 – 267.

HOPENHAYN, Martín. Cohesión Social: Una perspectiva en proceso de elaboración *In* SOJO, A.; UTHOFF, A. (Editores), Cohesión social en América Latina y el Caribe: Una revisión perentoria de algunas de sus dimensiones. CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2007, pp. 35-48.

Disponible en <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/8/28198/P28198.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl&base=/dmaah/tpl/top-bottom.xslt> [Consulta de Septiembre de 2012]

LARRAÑAGA, Osvaldo. “Las nuevas Políticas de Protección Social en perspectiva histórica” *in* LARRAÑAGA, Osvaldo y CONTRERAS, Dante (Editores), Las Nuevas Políticas de Protección Social en Chile. Santiago de Chile, Uqbar Editores, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Agosto de 2010, pp. 13 – 39.

GTZ, MINVU. Manual de gestión comunitaria para la recuperación de barrios. Santiago Chile, 2010, pp. 12- 15.

MENENDEZ, Lucía. Análisis de la cooperación europea para la cohesión social en América Latina. Documento de trabajo N 5, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación Universidad Complutense de Madrid, Enero de 2010, pp. 142.

Disponible en www.programaeurosocial.eu/eurosocial-II/tiki-download_file.php?...
[Consulta de mayo de mayo de 2012]

MIDEPLAN. “*Síntesis de los principales enfoques, métodos y estrategias para la superación de la pobreza*”. Santiago de Chile, Departamento de Desarrollo de Políticas Sociales, División Social, 2002, Serie Políticas Sociales y Pobreza, Vol. 1. 47pp.

MINVU. Manual para el diseño y ejecución de Planes de Habilitación Social. Fondo Solidario de Vivienda. Santiago Chile, 2008, pp. 6- 8.

MINVU. DS N° 49/2011 V y U. Reglamenta Fondo Concursable de Elección de Vivienda.

MINVU. DS N° 114/94 V y U. Reglamenta Programa de Pavimentación Participativa.

MINVU. DS N° 127/98 V y U. Reglamenta Programa de Asistencia Financiera a Condominios de Viviendas Sociales.

MINVU. DS N° 174/2005 V y U. Reglamenta Programa Habitacional Fondo Solidario de Vivienda.

MINVU. DS N° 255/2006 V y U. Reglamenta Programa Protección del Patrimonio Familiar.

OLAVARRIA Gambi, Mauricio. “Reducción de la pobreza: ¿Crecimiento económico v/s Políticas Sociales?” in OLAVARRIA Gambi, Mauricio, Pobreza, Crecimiento Económico y Políticas Sociales. Santiago de Chile, Editorial Universitaria, 2005, pp. 69-95.

ORDUNA, María Construyendo identidad territorial para impulsar el desarrollo de la cohesión social. IV Diálogo Regional “Identidad e identidades: potenciales para la cohesión social y territorial. URB-ALIII, La Paz, 28 y 29 de marzo de 2012, pp. 33. Disponible en www.urb-al3.eu/uploads/descargas/paper_dialogo_la_paz.pdf [Consulta de septiembre de 2012]

PALMA, Andrés. Las Políticas Públicas que no contribuyen a la cohesión social. FLACSO Chile, FIIAP, EUROSOCIAL, 2009, pp. 63.

PALMA, Diego. “Las Políticas Sociales en la coyuntura del Chile de hoy”, *in* LEON Aravena, Javier (Compilador) Políticas Sociales para un nuevo siglo ¿La Nueva Cuestión Social?. Talcahuano, Chile, Ediciones Universidad del Bio Bio, 2002, pp. 78 - 100.

RODRÍGUEZ, A.; **SUGRANYES**, A. Los con techo: Un desafío para la política de vivienda social. Santiago de Chile, Ediciones SUR, 2005.

SUGRANYES, Ana. Construcción del Hábitat y sus impactos en el derecho a la ciudad y a la vivienda, *in* SEPULVEDA, Rubén (Coordinador) V Jornada Internacional de Vivienda Social: El Derecho a la Ciudad y a la Vivienda: Propuestas y Desafíos en la realidad actual. Santiago de Chile, 2007, Universidad de Chile FAU, Instituto de la Vivienda INVI, LOM Ediciones, pp. 23 -26.

SOJO, Carlos. “Cohesión Social y Exclusión. Una mirada desde Centroamérica” *In Revista de pensamiento iberoamericano*, verano 2007, N° 018, Universidad de Alcalá, Madrid, España, pp. 42 – 50.

Disponible en <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=52001808>

[consulta julio de 2012]

SZÉKELY, Miguel. Discriminación en México y sus factores subyacentes: la otra cara de la cohesión social *in* SOJO, A.; UTHOFF, A. (Editores), Cohesión social en América Latina y el Caribe: Una revisión perentoria de algunas de sus dimensiones. CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2007, pp. 127-136.

Disponible en: <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/8/28198/P28198.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl&base=/dmaah/tpl/top-bottom.xsl> [Consulta de Septiembre de 2012]

TIRONI, Eugenio. “Cohesión Social en Chile. El retorno de un viejo tema” In *Revista de pensamiento iberoamericano*, verano 2007, N° 018, Universidad de Alcalá, Madrid, España, pp. 42 – 50.

Disponible en <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=52001805>
[consulta julio de 2012]

TIRONI, Eugenio. “El Milagro Latinoamericano. O cómo es posible cohesión social con tanta desigualdad” Casa América, Madrid, 08 de octubre de 2010.

TIRONI, Manuel “Vivienda social, pobreza y Capital Social” in *Nueva pobreza urbana. Vivienda y capital social en Santiago de Chile, 1985-2001*. Santiago de Chile, RIL Editores, 2003, pp. 79-139.

Consultada:

DAMMERT, Lucía. 03 Seguridad ciudadana y cohesión social en América Latina. Colección de Estudios sobre Políticas Públicas Locales y Regionales de cohesión social. URB- AL III, Barcelona, 2012, pp.86.

Disponible en http://www.fiiapp.org/index.php/noticias/vernoticia/id_noticia/576/menu/8
[Consulta de agosto de 2012]

FIIAPP. Iniciativa para la cohesión social en América Latina y el Caribe, Documento Base. Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP), Madrid, 2010, 58.

Disponible en: www.fiiapp.org/uploads/publicaciones/ICSAL.pdf [Consulta de Septiembre de 2012].

URB-AL III. Revista de la Oficina de Coordinación y Orientación URB-AL III, N° 3, Segundo semestre de 2011, Barcelona, pp. 40.

Disponible en www.urb-al3.eu/uploads/documentos/Revista_URB_AL_III.pdf Consulta de julio de 2012].

Páginas Web consultadas

Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL)

<http://www.eclac.org/publicaciones/>

Ministerio de Vivienda y Urbanismo

http://www.minvu.cl/opensite_20061113165715.aspx

Instituto de la Vivienda, Universidad de Chile

<http://vivienda.uchilefau.cl/extension/newsletter/21.html>

Oficina de Coordinación y Orientación URB-AL III

[http://www.urb-al3.eu/index.php/contenido/centro de documentacion](http://www.urb-al3.eu/index.php/contenido/centro_de_documentacion)

Programa Euro Social

<http://www.programaeurosocial.eu/index.php?PHPSESSID=3jrm8eab73t19n64ltcl5be1e5&nIDMenu=63&nIDSeccion=63>

Un Techo para Chile

http://www.untechoparachile.cl/?page_id=17