

CAPITAL SOCIAL Y APROPIACIÓN DEL ESPACIO EN LA VIVIENDA SOCIAL: ANÁLISIS DEL PROGRAMA FONDO SOLIDARIO DE ELECCIÓN VIVIENDA

Social capital and appropriation of space in the social housing: analysis of the Solidarity Fund for Housing Choice program

Andrés Godoy Ossandón¹

Recibido: 21/08/20

Aceptado: 21/01/21

Resumen

El presente artículo buscó analizar si el programa Fondo Solidario de Elección de Vivienda, cuenta con elementos en su diseño de política pública, que aporten a la apropiación del espacio y al fortalecimiento del capital social, para con las familias que participen de este. Para esto, se realizó un análisis de contenido de los principales puntos y actividades exigidas por el Plan de Acompañamiento Social, requerido por dicho programa. Los resultados muestran que, en términos generales, no aborda elementos que propicien de forma efectiva la apropiación del espacio y el capital social, ya sea por una falta de fundamentos teóricos o por metodologías apoyadas en mecanismos de participación mínimas. Sin embargo, si se reconoce un avance en cuanto a periodos anteriores de la política habitacional.

Palabras clave: Apropiación del espacio, capital social, participación, política habitacional

¹ Sociólogo y Magister en Sociología (UAH). Socio Equidad Urbana Consultora. Godoy.ossandon91@gmail.com

Abstract

This article sought to analyze whether the Solidarity Fund for Housing Choice program (Fondo Solidario de Elección de Vivienda) has elements in its public policy design that contribute to the appropriation of space and the strengthening of social capital by the participating communities. To this end, it was made an analysis of the content of the main objectives and activities established by the Social Accompaniment Plan required by the program. The results show that, in general terms, this design does not address elements that effectively promote the appropriation of space and social capital, either because of a lack of theoretical guidelines or because of methodologies based on minimum participation mechanisms. However, progress is recognized with regard to previous periods of housing policy.

Keywords: Appropriation of space, social capital, participation, housing policy.

Cómo citar:

Godoy, A. (2020). Capital social y apropiación del espacio en la vivienda social: análisis del programa fondo solidario de elección vivienda. *Intervención*, 10(2), 48-66.

1. Introducción

Ureta (2019) considera como relevante para comprender el estallido social en Chile de octubre de 2019, el factor de la falta de participación de la población en las decisiones y tipo de políticas que se aplican en el país. En el ámbito de la vivienda, esto no ha sido la excepción, existiendo diferentes movimientos sociales que llevan años exigiendo, ya no solo la consecución de una vivienda digna, sino que, a su vez, su derecho de ser partícipes y protagonistas en la producción de la ciudad (Angelcos y Pérez, 2017).

En esta línea, el presente artículo buscó analizar si la actual política habitacional chilena, focalizada en las familias de menores ingresos del país, cuenta, por un lado, con un diseño que permita a los pobladores y pobladoras ser productores y productoras de su espacio y por tanto apropiarse del mismo, y, por otro lado, permite fortalecer sus relaciones y mecanismos de coordinación.

En este sentido, el objetivo que guió la investigación fue: analizar si el diseño y exigencias del Plan de Acompañamiento Social a realizar por el Programa Fondo Solidario de Elección de Vivienda, considera elementos teóricos y metodológicos que busquen un fortalecimiento del capital social y la apropiación del espacio. Partiendo del supuesto que mayoritariamente se concentraría en trabajar desde un enfoque de participación informativa.

Por lo tanto, la investigación comienza con una breve contextualización de lo que ha sido la participación de la población a lo largo de la historia de la política habitacional. Luego de esto, se realiza una mirada teórica a los conceptos de apropiación del espacio, capital social y participación. Por último, se realiza un análisis de contenido del diseño del Plan de Acompañamiento Social, desarrollado en el Decreto Supremo número 49, con el fin de verificar si efectivamente integra lineamientos que estén en relación con los conceptos aquí presentados.

2. Antecedentes

2.1. Perspectiva histórica de la participación de los pobladores y las pobladoras en la política habitacional.

La historia del movimiento de pobladores y pobladoras y su vínculo con la política habitacional chilena, ha sido abordada durante las últimas décadas por diferentes autores y autoras. Donde destacan; Angelcos y Pérez (2017), Ducci (1997), Espinoza (1988), Garcés (2002), Greene (2004), Hidalgo (2005), Imilan (2016), Márquez (2003), Rodríguez y Sugranyes (2005) y Salcedo (2017).

La mirada y resultado de los distintos estudios, son diversos según el enfoque de quién investiga y el periodo analizado, no obstante, existe cierto grado de consenso en cuanto a cuáles han sido las diferentes etapas históricas por lo que ha atravesado la política habitacional, y el rol que han levantado las familias carentes de una solución habitacional.

Salcedo (2017: 155), plantea una categorización de la política habitacional, que se resume en 6 etapas:

1906-1952: Periodo caracterizado por el inicio de la política habitacional, no obstante, prima una falta de estructuración institucional, que se ve reflejada en programas y leyes de corta duración, los cuales, según Hidalgo (2005), se centran en variables higiénicas, con escasos índices de construcción de nuevas viviendas. Lo que trae consigo un aumento constante del déficit habitacional. Según Sepúlveda (1998), aún no existen mayores grados de organización o de identidad de clase, por parte de las personas víctimas de la precariedad habitacional, las cuales viven en conventillos y asentamientos precarios. Por lo cual el grado de participación o incidencia de estos grupos, en la construcción de las ciudades y sus hábitats es inexistente.

1952-1964: Un segundo periodo, se encuentra caracterizado por el aumento de la migración campo-ciudad, la cual trae aparejado un crecimiento explosivo del número de habitantes viviendo en las ciudades. La agudización de la crisis habitacional produjo que “varios grupos organizados (con apoyo de partidos políticos de izquierda) comenzaron a realizar tomas de terrenos que generaron los primeros campamentos” (Salcedo, 2017: 155). En cuanto a la política habitacional, Hidalgo (2005), describe que esta logra centralizarse en mayor grado que la etapa anterior, a través del nacimiento de la Corporación de Vivienda (CORVI), organismo que aumentó la cifra de viviendas a construir en el país, pero muy lejana a los números necesarios. En este sentido, la participación de la comunidad se comienza a dar básicamente mediante una vía informal.

1964-1973: Este periodo se encuentra enmarcado en dos gobiernos de izquierda (Frei y Allende), quienes buscaban realizar cambios estructurales a la sociedad chilena. En esta línea, la vivienda es vista como derecho social que debe ser garantizado por el Estado, junto con la participación y co-construcción, por parte de los pobladores y pobladoras. Por lo cual, el gobierno de Frei crea el Ministerio de la Vivienda (MINVU), la ley de Juntas de Vecinos, he impulsa políticas que buscan dar respuesta masiva a la crisis habitacional, a partir de programas como la Operación Sitio (Garcés, 2002). Estos lineamientos son reforzados y profundizados en el gobierno de Allende. Dentro de este escenario “los partidos que apoyaban su gobierno...aumentaron su apoyo a las operaciones de toma de los grupos organizados, cuya condición era luego regularizada por el gobierno” (Salcedo, 2017: 155). Así, la suma de condiciones institucionales, como la propia organización del movimiento, los posiciona como un actor protagonista de la política habitacional chilena.

1973-1989: Bajo la dictadura militar, la política habitacional da un giro hacia el neoliberalismo, donde “adquirir una vivienda era un asunto de naturaleza privada” (Salcedo, 2017: 156). Salcedo, reconoce tres grandes modificaciones respecto al periodo anterior; el subsidio a la oferta pasa a ser un subsidio a la demanda. La vivienda es vista como bien de consumo y no como un derecho social o colectivo. Se realiza una reconfiguración espacial de los municipios, pasando a ser territorios “más pequeños y homogéneos” (Salcedo, 2017: 156). Respecto al movimiento de pobladores y pobladoras, los diversos estudios citados, coinciden en que este es desarticulado, dado que, se llevan a cabo fuertes medidas de represión al interior de las tomas de terreno. En consecuencia, deja de existir cualquier grado de participación por parte de la población en la definición y aplicación de la política habitacional.

2.2. 1990-2000: Sistema en Crisis. 30 años de masividad sin participación

Durante los años noventa, la centro izquierda no realizó mayores modificaciones a los lineamientos de la política habitacional (en manos de privados, sin participación de la población). Sin embargo, en términos cuantitativos, a partir de una inyección de ingresos considerable, se lograron resultados nunca observados que, según Hidalgo (2005), redujeron el déficit habitacional casi a la mitad en tan solo una década.

Salcedo (2017), plantea que aún existe debate respecto a los alcances y efectos de este periodo, concurriendo diferentes apreciaciones, en cuanto sus resultados. Sin embargo, habría consenso entre expertos y expertas, de que ocurrieron ciertos hitos durante la década de los noventa que pusieron en jaque al sistema de provisión de vivienda social de esa época. Situación que originó un giro respecto a los mecanismos con los que se ha abordado el déficit habitacional, desde principios del siglo XXI a la fecha. Aquí se mencionan dos hechos que, a juicio del autor, son de las más mencionados por los investigadores y las investigadoras:

1. **Toma de Peñalolén:** Salcedo (2017), comenta que 199 familias viviendo en condiciones de allegamiento en la comuna de Peñalolén, realizan de forma concertada, la toma de terreno más grande de la época, siendo bautizada por sus habitantes como La Toma de Peñalolén. La particularidad de este escenario es que, por una parte, se reactiva el mecanismo de las tomas de terrenos, como una acción válida en la consecución de la vivienda. Por otra, las familias sin casa, ya no solo manifiestan su derecho a una vivienda, sino que, además, exigen “la permanencia en sus comunas de origen, cuestión que ha posibilitado la emergencia de un discurso por el derecho a la ciudad” (Movimiento de Pobladores en Lucha 2011, en Angelcos y Pérez, 2017:99). Estos elementos van develando una nueva percepción y entendimiento de derechos, por parte de la población carente de vivienda, quienes no solo buscan una mejora material, sino además ser actores decisivos en el tipo de solución que logren.
2. **Casa COPEVA y Bajos de Mena:** El sector habitacional de Bajos de Mena, ha sido analizado en dos dimensiones; una constructiva física y otra social. En cuanto a la constructiva, se critica la densidad de los conjuntos, tamaño de las viviendas, su diseño de bloque y por sobre todo la calidad de la materialidad (Rodríguez y Sugranyes, 2005), la cual se vio fuertemente afectada en el invierno de 1997, donde cientos de viviendas se inundaron por las lluvias. Respecto a la temática social, se ha estudiado el efecto de la localización de los conjuntos, los cuales han conllevado una serie de problemáticas, tales como; deserción escolar, y el desempleo. Carencias que luego se traducirían en otras problemáticas como la drogadicción y las actividades delictuales. Por otro lado, se hace mención de que existe un deteriorado capital social en estos espacios, apareado a una falta de apropiación del espacio, lo que ha llevado a hablar de una guetización de estos conjuntos (Salcedo, et al, 2013). Los espacios públicos son acaparados por bandas delictuales, en donde se presentan prácticas que los autores definen como microxenofobia y adolescencia urbana, mientras el resto de los hogares, se retraen a los espacios privados.

Estos acontecimientos, junto con una serie de datos y hechos abordados por la academia, movimientos sociales y ONGs, dan pie para que, en el gobierno de Ricardo Lagos, se comience

a diseñar de forma unilateral, nuevos mecanismos de acceso a la vivienda, los cuales se han mantenido y profundizado por los gobiernos posteriores, reconociendo la importancia de elementos como: la localización, la participación de la comunidad y la integración social y territorial.

2.3. Escenario actual: Una nueva política habitacional y nuevos movimientos de pobladores y pobladoras

Salcedo (2017), menciona la existencia de un nuevo escenario de política habitacional a comienzos de siglo, en función de un nuevo diseño institucional. En cuanto al acceso a la vivienda social, este se refleja principalmente, en la entrada en vigencia del programa Fondo Solidario de Vivienda (FSV) y su posterior modificación al Fondo Solidario de Elección de Vivienda (FSEV), expresados en los Decretos Supremos N° 174 Y 49, respectivamente. A modo general, y en función de los decretos citados, es posible reconocer ciertas diferencias sustanciales con el accionar de los años noventa, que se grafican en los siguientes elementos:

1. Lógica neoliberal: Se mantiene la focalización de los recursos, mediante *bouchers* a la demanda. La construcción y gestión sigue en manos de privados, en donde el Estado es financista y fiscalizador (Imilan, 2016).
2. Entidad de Gestión Inmobiliaria Social (EGIS)-Entidad Patrocinante (EP)²: Se constituye la figura de una entidad intermediaria entre el Estado, constructoras y familias, con el objeto de organizar la demanda, y desarrollar proyectos. Estas entidades, con o sin fines de lucro, reciben un pago de asistencia técnica (PSAT) por parte del Estado al realizar estas acciones.
3. Postulación Colectiva e Individual: Se retoma la opción de que grupos de familias organizadas en comités de vivienda, puedan optar de forma colectiva al desarrollo de conjuntos habitacionales, que den respuesta al grupo en su conjunto. Otorgando la oportunidad a que la comunidad pueda mantener sus redes de apoyo y capital social.
4. Vivienda social sin deuda: Se elimina el copago de las viviendas, mediante créditos hipotecarios, por lo que el Estado asume prácticamente la totalidad del costo, solo exigiendo a los hogares un monto de ahorro mínimo de 10 UF.
5. Mejoras técnicas: Se incentivan proyectos con mejor localización, a través de subsidios complementarios. Aumentan exigencias en cuanto a la vivienda, respecto a dimensiones como el tamaño y equipamientos comunitarios.
6. Plan de Habilitación Social (PHS) -Plan de Acompañamiento Social (PAS)³: Se exige a las EGIS-EP, realizar un plan de trabajo con las comunidades, en donde se aborden diferentes temáticas que integren a las familias en los procesos de diseño y construcción, fortalecimiento de la organización y técnicas de uso, y cuidado de las viviendas y el conjunto.

Respecto al vínculo de los pobladores y pobladoras en este periodo, y las opciones de participación y producción del espacio con las que cuentan, vuelve a existir discrepancia entre los investigadores e investigadoras. Junto a Salcedo (2017), podemos observar a Olaya, quién plantea que por lo menos en cuanto a el diseño o espíritu de la actual política “se diseñó desde

² El nombre de la EGIS fue modificado a EP por el FSEV(DS°49).

³ El nombre del Plan fue modificado por el FSEV (DS°49).

un enfoque participativo, donde efectivamente la participación de las familias fuera de mayor alcance. Que ellas desde el diseño pudieran elegir y participar.” (2014: 406)

Por otro lado, Angelcos y Pérez, toman una postura menos auspiciosa, y aseguran que, “el acceso a la vivienda reclamado por los pobladores no se basa en una aspiración individual, tal cual como promueven las políticas de subsidio a la demanda impulsadas por el Estado” (2017:102). En este sentido plantean que los fundamentos de la política habitacional se mantienen con un corte neoliberal, que deteriora el sentido de comunidad.

Para efectos de este artículo, en función de los hechos y estudios analizados, se considera que, en términos generales, si existe una mayor presión por parte de las familias carentes de una solución habitacional, por ser más partícipes del tipo de barrio en el que habitarán en el futuro, más allá de que una vez instalados en sus nuevos barrios, puedan existir mecanismos de individualización y desarticulación comunitaria. Por lo cual, existiría una oportunidad de trabajar con las comunidades, mecanismos que fortalezcan su capital social y apropiación del espacio.

3. Marco conceptual

3.1 Apropiación del espacio:

Para dar respuesta al objetivo del artículo es necesario comenzar definiendo qué se entenderá por apropiación del espacio. De modo tal, que se toma como base teórica el trabajo desarrollado por Vidal y Pol (2005), quienes consideran que:

“la apropiación del espacio es un proceso dialéctico por el cual se vinculan las personas y los espacios, dentro de un contexto sociocultural, desde los niveles individual, grupal y comunitario hasta el de la sociedad. Este proceso se desarrolla a través de dos vías complementarias, la acción-transformación y la identificación simbólica. Entre sus principales resultados se hallan el significado atribuido al espacio, los aspectos de la identidad y el apego al lugar, los cuales pueden entenderse como facilitadores de los comportamientos respetuosos con los entornos derivados de la implicación y la participación en éstos.” (Vidal y Pol, 2005: 291).

Por lo tanto, los autores proponen que, el vínculo de las personas y los grupos de un determinado territorio se da mediante la apropiación del espacio, lo que se construye a partir de componentes tanto prácticos como simbólicos. Además, si este proceso es virtuoso, es posible lograr efectos respecto al apego a los territorios y en un actuar responsable frente a los mismos, lo cual, en este caso, podría permitir una mejor convivencia vecinal y aprovechamiento de los conjuntos construidos dentro del marco del FSEV (DS°49).

Respecto a la dimensión práctica, los autores presentan el concepto de acción transformación, argumentando que, “a través de la acción sobre el entorno, las personas, los grupos y las colectividades transforman el espacio, dejando en él su “huella”, es decir, señales y marcas cargadas simbólicamente.” (Vidal y Pol, 2005: 283).

Por otro lado, respecto a la identificación simbólica, “la persona y el grupo se reconocen en el entorno, las personas y los grupos se auto atribuyen las cualidades del entorno como definitorias de su identidad” (Vidal y Pol, 2005: 283).

En consideración de estos argumentos, se presenta la idea de que, si el Plan de Acompañamiento Social (PAS), busca revertir efectos nocivos con los que han contado las políticas de vivienda anteriores, debe lograr que durante todo el proceso que dura el acompañamiento, se promuevan y fortalezcan acciones que busquen que las comunidades puedan dejar su huella en el espacio, con el fin de identificarse con este, siendo posible auto atribuirse cualidades de su hábitat. Para así, lograr apego y satisfacción por el lugar, y por la comunidad con quienes comparten tales significados. Lo que conllevaría a una preocupación por el entorno y un interés por buscar participar de las acciones que así lo promuevan.

3.2 Marco participativo:

Bajo esta lógica, se considera que la apropiación del espacio solo será posible de impulsar, en la medida que el diseño de la política pública considera el trabajo con la comunidad, a través de marcos participativos elevados. En este sentido, se entenderá por un marco participativo, acciones que apunten al más alto nivel de involucramiento de la comunidad en la producción de su espacio y la toma de decisiones, cogestionando el proceso a la par con todas las otras instituciones involucradas. Por lo que, más que presentar una definición inequívoca del tipo de participación, se plantea que sea similar a modelos como el de coproducción (Callon, 1999), de participación empoderada (Fernández y Ordoñez, 2007) o de tipo vinculante (Arnstein, 1969).

3.3 Capital Social:

Por otro lado, Salcedo et al. (2013), hablan de un deterioro del capital social en las comunidades partícipes de la política habitacional, sobre todo en conjuntos altamente segregados. Lo cual trae aparejado lo que podría ser considerado como una desapropiación del espacio, existiendo un vínculo negativo con el lugar. En consecuencia, la comunidad deja de realizar acciones que vayan en línea con el cuidado de su entorno, y lo más preocupante, dejan de relacionarse entre vecinos y vecinas, fortaleciéndose procesos de individualización y retraimiento al ámbito privado. Por lo que se reconoce una importancia respecto al rol del capital social y, se considera que debería ser atendido y trabajado por las políticas públicas de vivienda.

Por capital social se entenderá como “el contenido de ciertas relaciones sociales: las que combinan actitudes de confianza con conductas de reciprocidad y cooperación, que proporciona mayores beneficios para aquéllos que lo poseen, que lo que podría lograrse sin este activo” (Durstun, 1999: 1). En este sentido, se entiende que el capital social se asocia a una serie de acciones en red, en las cuales se realizan conexiones recíprocas, que permiten mayores oportunidades y un mayor soporte, a la hora de vernos afectados a problemáticas.

Además, se debe hacer hincapié en la función social que cumple, ya que, toda comunidad en la cual entre sus integrantes existan relaciones de confianza, reciprocidad, y cooperación, podrá tener una mayor oportunidad de afrontar desafíos como: la convivencia vecinal, y la mantención del espacio. Lo anterior, en función de una fuerte articulación interna, como también, de un mayor acceso a redes. Por lo tanto, el capital social logra mejorar la eficiencia de la sociedad y por ende su cohesión social (Putman, et al., 1994: 19)

Si bien, es importante mencionar que el capital social, no es único, ni uniforme, dado que opera en diferentes niveles. Existiendo capital social individual, colectivo, comunitario, puente, de escalera y societal.

4. Metodología

Los resultados obtenidos, fueron construidos en función de una revisión de dos documentos oficiales; el Decreto Supremo número 49, en su versión del 21 de junio de 2017, y la Resolución Exenta 1875, en su versión del 18 de enero de 2018. Ambos textos, obtenidos desde la página oficial de Ministerio de Vivienda, www.minvu.cl, en junio de 2020. En particular respecto a los puntos donde se aborda el Plan de Acompañamiento Social (PAS).

Estos documentos fueron trabajados mediante un análisis de contenido, "técnica aplicable a la reelaboración y reducción de datos," (Cáceres, 2003: 57,) la cual consiste, en la creación de un "marco de códigos" en base a las dimensiones de interés del estudio. El marco representa el conjunto de temas que se espera aparezcan en los documentos. Una vez creado el marco, se revisa todo el material, separando frases y asociándolas o no a los ítems predefinidos.

En este caso, el marco lógico, se construyó en base a las tres variables trabajadas en el apartado conceptual del estudio, es decir: apropiación del espacio, marco participativo, y capital social. Bajo esta lógica, la revisión de los documentos consistió en definir si el PAS incluía acciones que fuesen posibles de vincular, con alguna de estas dimensiones, en función de la siguiente operacionalización:

1. Apropiación del espacio: Acciones que otorgan la posibilidad de que la comunidad transforme su espacio, dejando huellas, señales o marcas cargadas simbólicamente. Junto con acciones que promuevan que las personas y las familias se reconozcan en el entorno.
2. Marco participativo: Más alto nivel de participación en donde existe: (i) involucramiento de la comunidad en la producción de su espacio, (ii) son parte de la toma de decisiones, (iii) cogestionan el proceso a la par con todas las otras instituciones involucradas.
3. Capital Social: Acciones que promuevan actitudes de confianza, cooperación y reciprocidad entre vecinos y vecinas de una misma comunidad.

5. Resultados

5.1 Propósito y etapas del Plan de Acompañamiento Social:

Según instruye el artículo 50 del DS°49, las Entidades Patrocinantes (EP), deberán:

"contemplar el diseño e implementación de un Plan de Acompañamiento Social, considerando las características y requerimientos de las familias destinatarias. Este Plan tiene por objetivos acompañar a las familias en el desarrollo de una solución habitacional, promoviendo su involucramiento en el proyecto habitacional, apoyando la instalación en sus viviendas y favoreciendo su integración en el nuevo barrio" (MINVU, 2017:46).

Si se analiza los objetivos presentados, no se encuentran elementos que directamente tengan vínculo con la definición de apropiación del espacio aquí trabajada, ya que no se presentan acciones que sean posibles de asociar a un rol de las pobladoras y pobladores en la posibilidad de dejar huella en su espacio, ni tampoco de identificarse con el mismo. Solo existiendo referencia respecto al involucramiento de las familias en el proyecto y en el acompañarlas en el proceso, no presentándose elementos que permitan apreciar el tipo de participación que se espera. Por otro lado, tampoco se presentan objetivos que se propongan consolidar relaciones de confianza, reciprocidad o cooperación, solo haciendo alusión al apoyo en la instalación y la integración en el nuevo barrio. De modo que, un primer hallazgo, es que, en cuanto a los objetivos generales del Plan, este no considera elementos que aporten a la apropiación del espacio, a un alto grado de participación o al fortalecimiento del capital social de cualquier tipo.

Luego, el artículo 50 del DS°49 menciona la existencia de dos etapas de trabajo al interior del plan:

- a) Etapa de Organización de la Demanda⁴, Diseño y Ejecución del Proyecto: Comprende desde “la organización de la demanda, el ingreso de la postulación, la ejecución del proyecto habitacional y hasta la entrega de las viviendas... En esta etapa el plan de acompañamiento se conformará a partir de un Diagnóstico Participativo con las familias pertenecientes al grupo organizado” (MINVU, 2017: 46).
- b) Etapa Posterior de Apoyo a la Conformación del Nuevo Barrio⁵: etapa que comenzará desde la entrega material de las viviendas y, como mínimo, hasta los nueve meses siguientes de producida ésta” (MINVU, 2017: 46).

En cuanto al análisis de las etapas, no es posible presentar mayores hallazgos o análisis, ya que, en la descripción de las mismas, dentro del DS°49, solo se presenta su temporalidad y la organización encargada de diseñar y ejecutar cada etapa.

5.2 Áreas del Plan de Acompañamiento Social:

Cada etapa del PAS, se componen de áreas de trabajo, los que a su vez cuentan con diferentes objetivos. A continuación, se presenta una síntesis de estas dimensiones:

⁴ La organización de la demanda hace relación con apoyar al comité de vivienda en cuanto a la documentación y postulación al subsidio habitacional.

⁵ Esta etapa se crea en el FSEV. Además, esta etapa debe ser desarrollada por los distintos SERVIU, no obstante, pueden ser externalizadas.

Cuadro N°1 Áreas y objetivos del PAS, Etapa Organización de la Demanda Diseño y Ejecución del Proyecto

Área	Objetivo	Objetivos Específicos
Área de Ingreso de la Postulación al sistema de postulación del MINVU	Concretar la postulación de las familias que cumplen con los requisitos establecidos en el presente reglamento, en la alternativa de solución habitacional más pertinente para cada una de ellas.	Informar e involucrar a las familias en el diseño del proyecto habitacional y del PAS
		Aprobar el proyecto habitacional y el PAS, por parte de los integrantes del grupo organizado.
		Realizar la postulación de las familias, de acuerdo al presente reglamento.
Área de seguimiento del proyecto habitacional	Informar e involucrar a las familias en el desarrollo y avance del proyecto de construcción.	
Área de apoyo a futuros propietarios		Apoyar el sistema de asignación de las viviendas,
		Asesorar a las familias en la organización del traslado.
		Asesorar a las familias en temas relacionados con: I. El adecuado uso, cuidado y mantenimiento de la vivienda, y el espacio público, II. El conocimiento general de las redes sociales y comunitarias existentes en la localidad donde se emplazará el proyecto.
Área Formación de nuevos Propietarios y Copropietarios		La promoción de los derechos y deberes que asumen las familias como nuevos propietarios o copropietarios, y como vecinos
		Alcances de la Ley N° 19.537 sobre Copropiedad Inmobiliaria, cuando corresponda a condominios de vivienda social.

Fuente: Elaboración propia, en base DS°49, artículo 51.

Como se ve en el Cuadro N°1, esta etapa del plan cuenta con cuatro áreas de trabajo, de las cuales, solo dos presentan objetivos generales, y cada una cuenta entre uno y tres objetivos específicos.

En cuanto al área Ingreso de la Postulación al sistema de postulación del MINVU, según el análisis realizado, se muestran elementos que son posibles de vincular con la definición de apropiación del espacio, dado que se exigiría la participación y aprobación de los pobladores y pobladoras, tanto en el diseño del proyecto como en el diseño del PAS. Elementos que darían pie para la posibilidad de dejar su huella en la producción de su hábitat, y posterior identidad con el mismo. Lo que se presenta como panorama auspicioso en cuanto a las metodologías que se esperan en este tipo de intervenciones. Si bien se deja espacio para la participación de la comunidad, no queda claro hasta qué nivel de participación se espera, siendo posible reconocer componentes de participación informativas, e incluso consultivas (Arnstesin, 1969), pero no elementos que permitan observar un nivel de coproducción o de participación empoderada (Callon, 1999; Fernández y Ordoñez, 2007). Respecto al fortalecimiento del capital social, no se observan elementos que permitan inferir que este será trabajado.

La segunda área de trabajo, solo presenta el objetivo de “Informar e involucrar a las familias en el desarrollo y avance del proyecto de construcción.” (MINVU, 2017: 46). Por lo cual no es posible reconocer alcances en cuanto a la apropiación del espacio y al capital social, dado que solo se observan elementos relacionados con la participación más básica, de tipo informativa o de alfabetización (Arnstesin, 1969; Callon, 1999). Espinoza (2004), plantea la necesidad de ciertos prerrequisitos para alcanzar una participación de mayor nivel, como la transparencia de la información, idea en la que entraría este objetivo.

La tercera área de trabajo, tiene relación con el apoyo a los futuros propietarios, una vez instalados en su nuevo hábitat. En esta línea se presentan tres objetivos específicos, donde destacan acciones de apoyo y asesoramiento en: la asignación de viviendas, mudanza, mantención del conjunto y redes del sector. No obstante, a pesar de que esta área debiese ser quizás la más importante de todas, ya que busca fortalecer capacidades que permitan la mantención del conjunto, adaptación de las familias y sana convivencia de las mismas -en cuanto a su diseño-, nuevamente se aborda desde un enfoque informativo o de alfabetización. Visión muy alejada de la idea de apropiación del espacio trabajada por Vidal y Pol (2005) o de capital social de Durston (2001). No es posible reconocer componentes que permitan o incentiven a la comunidad a plasmar su identidad en el espacio, como tampoco mecanismos que aporten a la confianza, reciprocidad o cooperación, salvo en cuanto el acceso a redes externas. Siendo un enfoque riesgoso o deficitario, que permitiría dar pie a futuras acciones de microxenofobia o adolescencia urbana, como las retratadas por Salcedo, et al, (2013).

La cuarta área de trabajo, de nombre Formación de los futuros Propietarios y Copropietarios, parecería por su nombre, que busca dar un enfoque que aporte al fortalecimiento de capacidades que el área anterior no considera. Sin embargo, al momento de analizar los objetivos específicos, nuevamente es evidente la presencia de un enfoque informativo o de alfabetización (Arnstein 1969, Callon, 1999), mediante la capacitación a las familias respecto a las responsabilidades y alcances de la jurisdicción chilena.

En conclusión, en cuanto a los aspectos generales del diseño del PAS en su Etapa Organización de la Demanda Diseño y Ejecución del Proyecto, se observa en la mayoría de sus áreas, una mirada que trabaja con los niveles más básicos de participación y que, además, no considera casi ningún tipo de aspecto o dimensión relevante para la construcción de una apropiación del espacio por parte de la comunidad, ni de un fortalecimiento de su capital social.

La segunda etapa del PAS se configura de la siguiente forma:

Cuadro N°2 Áreas y objetivos del PAS, Etapa Apoyo a la Conformación del Nuevo Barrio

Área	Objetivo	Objetivos Especificos
Área Organización Social y Redes Comunitarias		Reforzar la organización comunitaria, la promoción de la identidad barrial y la seguridad del barrio.
		Vincular las familias con las redes comunitarias.
Área Formación de nuevos Propietarios y Copropietarios		Promover los derechos y deberes que asumen las familias como nuevos propietarios, copropietarios, y como vecinos.
		Apoyar la constitución de la copropiedad inmobiliaria,
		Orientar acerca del adecuado uso, cuidado y mantención de la vivienda, y del espacio público.
		Diseñar planes de emergencia ante situaciones de catástrofe.
Área Fiscalización de la Ocupación de Viviendas	Verificar la ocupación efectiva de las viviendas entregadas	

Fuente: Elaboración propia, en base DS°49, artículo 51.

Al analizar el diseño de la segunda etapa del PAS, la que se ejecuta cuando las familias se instalan en sus nuevas viviendas y barrios, se observa que esta consta de tres áreas, divididas en siete objetivos.

La primera área de trabajo, de nombre Organización social y Redes Comunitarias, a diferencia de los resultados anteriores, sí plantea elementos que son posibles de vincular con la apropiación del espacio, ya que trabaja con la idea de promover una identidad barrial y la seguridad del barrio. Estos elementos entrarían dentro del marco del concepto de identidad simbólica (Vidal y Pol, 2005).

Por otro lado, también es posible apreciar la pretensión de fortalecer el capital social de la comunidad, ya que se trabaja la idea de reforzar la organización comunitaria y el vínculo con redes externas. En cuanto al tipo de participación en estos desafíos, no es posible definir qué tipo de involucramiento es el esperado, como para presentar alguna conclusión al respecto.

En cuanto a la segunda área de trabajo, de nombre Formación de nuevos Propietarios y Copropietarios, si bien cuenta con más objetivos, los desafíos presentados en el diseño, al igual que su símil de la etapa anterior, se plantean desde una mirada enmarcada en un modelo de alfabetización (Collen, 1999), y no desde un enfoque que permita que la propia comunidad sea la productora de su espacio, y relaciones internas. Destacan verbos como orientar y apoyar en temáticas de copropiedad o mantención y cuidado de los espacios, sin que se reconozca la propia capacidad de producción y decisión por parte de los vecinos y vecinas. Además, los deberes y

derechos, solo se presentan desde un enfoque predominantemente legal e individual, sin considerar la importancia relacional de estas acciones. Por último, se presenta la exigencia de un plan de emergencia, sin siquiera hacer mención alguna a las características o participación de la comunidad. En esta línea, se concluye que, en cuanto diseño, esta área se trabaja de una forma poco efectiva respecto a la posibilidad de construir apropiación del espacio y capital social.

Por último, la tercera área de nombre Fiscalización de la Ocupación de Viviendas, solo se presenta como acción paternalista de parte del estado, que busca cerciorarse de que las familias partícipes del programa utilicen sus viviendas. Por lo que no se observa ningún tipo de acción o nivel de participación que apunte a la apropiación del espacio o capital social. No hace sentido que esta área sea parte del PAS.

5.3 Actividades y productos esperados

Un tercer nivel de especificación en cuanto al diseño del PAS es desarrollado en la Resolución Exenta 1875. En este documento se definen las actividades y productos esperados para cumplir con las etapas y áreas de trabajo. A continuación, se presenta un análisis de los principales puntos⁶.

I. Etapa Organización de la Demanda, Diseño y Ejecución del Proyecto

1. Área de Organización de la demanda⁷:

Se exigen actividades orientadas a la entrega de información hacia las familias participantes, respecto a las características y condiciones del programa FSEV, junto con el levantamiento de un diagnóstico de la comunidad y la elaboración del diseño del plan a ejecutar. De este modo, se solicita realizar las siguientes actividades: dos asambleas informativas, la aplicación de una ficha diagnóstica por cada familia de la comunidad, con su posterior tabulación, un taller de validación de esta información, un informe de diagnóstico de la comunidad, y diseñar el PAS mediante un marco lógico⁸, con su respectivo cronograma.

Las actividades y propósitos de esta área, se concentran en el levantamiento de condiciones mínimas para una intervención (Espinoza 2004), dado que se busca capacitar a las familias y nivelar su información, previo al inicio del programa, como a su vez, se busca levantar información respecto a sus características, y deseos. Por lo tanto se considera que, en cuanto diseño, son actividades que hacen sentido, y que permiten recabar información relevante para un trabajo futuro. No obstante, también es la etapa donde se diseña el Plan, el cual si bien es en base a la información diagnóstica, se trabaja desde un modelo de participación donde si bien se escucha y consulta a la comunidad (Collen, 1999), esta no es coproductora del plan de trabajo. Siendo un enfoque riesgoso para futuros resultados en términos de apropiación del espacio y capital social.

⁶ No se consideran las actividades exigidas netamente de índole administrativas.

⁷ Esta área no viene desarrollada en el DS°49, pero sí, en la Resolución Exenta 1875.

⁸ Existe una matriz tipo, donde vienen definidos los talleres, por lo que la solo se debe completar la metodología, herramientas, meta e indicadores.

2. Área Ingreso de la postulación al sistema de postulación MINVU:

El primer grupo de actividades de esta área tiene por propósito que existan familias “informadas del proyecto habitacional y Plan de Acompañamiento Social” (MINVU, 2018: 10). Se solicita la realización de dos reuniones para que las familias conozcan el diseño del proyecto y puedan opinar sobre el mismo, además de una reunión para conocer el PAS y también presentar su parecer. Además, se espera que se puedan efectuar ajustes al diseño arquitectónico o al PAS, en caso de no existir satisfacción por parte de las familias. Por último, se exige una asamblea donde la comunidad apruebe el diseño del proyecto habitacional.

En este sentido, se mantiene un enfoque de participación intermedio. No existe una coproducción del proyecto o el PAS, ni tampoco se presenta la idea de un diseño participativo, pero si existen acciones relacionadas con la participación vinculante, dado que la comunidad debe aprobar el diseño y características del proyecto. Claramente el hecho de que la comunidad logre algún grado de participación, aunque sea intermedia, es un avance respecto a la historia de la política habitacional chilena. No obstante, sigue estando muy alejado de condiciones que aseguren la apropiación del espacio, y la existencia de capital social. Tal como se plantea en el modelo de participación (Collen, 1999), es evidente la existencia de una asimetría entre comunidad y expertos, lo que hace poco probable que la comunidad efectivamente pueda realizar modificaciones sustanciales a sus proyectos y, por ende, plasmar su identidad en este.

3. Área Seguimiento Proyecto Habitacional:

Como se presentó en el apartado anterior el objetivo de esta área es básicamente de carácter informativo, por ende, sus actividades se relacionan con diferentes visitas a la obra y reuniones informativas, en las que la comunidad puede estar al tanto de los avances de la construcción. No se reconocen acciones que aporten a la apropiación del espacio o el capital social.

4. Área de Apoyo Futuros Propietarios

Esta área abarca la idea de apoyar o asesorar a la comunidad en diferentes materias, por lo que se exige una serie de talleres informativos, en cuanto a; asignación de viviendas, mudanza, uso cuidado y mantención de la vivienda y espacios públicos (2 talleres), y redes del sector. Dentro de los propósitos planteados en el texto, resuenan verbos asociados a “familias y dirigentes del comité informados y capacitados” (MINVU, 2018: 11), por lo que una proporción importante de las actividades de trabajo, se presentan desde un enfoque de participación básico, que a pesar de la relevancia de las temáticas, como serían el uso cuidado y mantención o, el acceso a redes, no se da oportunidad de fortalecer mecanismos de apropiación del espacio o de capital social, siendo claramente una oportunidad desaprovechada. Si cabe destacar que, en cuanto a la asignación de las viviendas y la mudanza al conjunto, se deja abierta la posibilidad de que sea un mecanismo de coproducción con la comunidad.

5. Área de Formación de nuevos Propietarios o Copropietarios

La última área de la etapa previa trabaja en la formación de los propietarios, por lo que se solicita: realizar un taller informativo respecto a derechos y deberes de los aspectos legales que conlleva la vivienda en propiedad, un taller en específico respecto a la ley de copropiedad en el caso de condominios, elaborar un sistema de post venta, y la conformación del reglamento de copropiedad.

En este sentido, una parte importante de las actividades exigidas se concentra en alfabetizar, considerando que las familias pasan a ser propietarias de una vivienda por primera vez. Es posible evaluar este aspecto como una precondition necesaria, dado el marco normativo de Chile, para luego poder trabajar en elementos vinculados con la apropiación del espacio y el capital social. No obstante, en cuanto a la formación del reglamento de copropiedad, entendido no solo como una herramienta legal, si no como un marco de convivencia vecinal, no se le otorga una importancia acorde a las posibilidades que entrega, en cuanto al fortalecimiento del capital social y la apropiación del espacio. No se exige una metodología de participación empoderada (Fernández y Ordoñez, 2007), y solo se trabaja en un solo taller. Lo que, en la práctica, posibilita que este solo sea trabajado desde un aspecto legal, o básico, lo cual no solo no potenciaría las variables aquí estudiadas, sino que, además, puede dar pie a un deterioramiento del espacio y las relaciones sociales. Esto es considerado grave, ya que la falta de identificación con la comunidad y el territorio hace que el reglamento de copropiedad solo sea letra muerta.

II. Apoyo a la Conformación del nuevo barrio

Para su diseño se exige la realización de un taller para evaluar necesidades y requerimientos, y una asamblea para dar a conocer el plan y su aprobación. En este sentido, y al igual que en la primera etapa, se reconoce como positiva la importancia de levantar un diagnóstico de la comunidad, pero sigue siendo complejo lograr apropiación del espacio y capital social, si el PAS solo se trabaja desde una mirada consultante y no vinculante (Arnstein, 1969).

1. Área Organización Social y Redes Comunitarias.

En esta área se solicitan las siguientes actividades: taller que aborde los beneficios de la organización comunitaria, taller para reforzar condiciones de liderazgos de las dirigentas y dirigentes, taller para abordar propuestas de mejoramiento del barrio, y elaborar al menos un proyecto de mejoramiento del barrio. Por lo cual, y a diferencia de lo analizado en el apartado anterior, las actividades propuestas por parte de la política pública, si logran mancomunar condiciones mínimas de trabajo, mediante un tipo de participación informativa y de alfabetización. Además, dan oportunidad de coproducir proyectos que se plasmen en el espacio físico, posibilitando la apropiación del espacio por parte de la comunidad. Por otro lado, se trabaja una temática relevante para las relaciones sanas y la coordinación de redes al interior de una comunidad, que tiene relación con el fortalecimiento de los líderes y lideresas. Elemento clave para la consolidación del capital social.

2. Formación de nuevos Propietarios y Copropietarios

En esta área se exigen las siguientes actividades; un taller para dar a conocer derechos y deberes como propietarios o copropietarios, un taller respecto a copropiedad inmobiliaria, un taller sobre desafíos de la vida en comunidad, asamblea de rectificación del reglamento de copropiedad, taller de ampliación, talleres de uso, cuidado y mantención de la vivienda y el espacio público, un taller con organismos de manejo de emergencias, diseño y socialización de un plan de emergencia.

A pesar del importante número de temáticas abordadas, no se observa el mismo enfoque que en el área anterior, ya que se aborda desde un enfoque totalmente de alfabetización (Callon, 1999), siendo el principal objetivo según el documento, obtener “beneficiarios capacitados...beneficiarios con pleno conocimiento” (MINVU, 2018: 12). Solo el plan de emergencia y la rectificación del reglamento, logran alcances consultivos. Por lo cual se concluye que, en cuanto diseño, es una

oportunidad perdida en consideración del amplio número de temáticas, las cuales serían excelentes oportunidades de fortalecer las variables aquí estudiadas.

6. Conclusiones

De este modo es posible concluir que, en cuanto diseño, el DS°49 a través del PAS, en la mayoría de su áreas y actividades propuestas, no se plantean lineamientos que permitan promover la apropiación del espacio y el capital social, por parte de la comunidad que habitará un conjunto habitacional. Si bien, es importante mencionar que existen ciertos objetivos y áreas, que, si son un aporte en esta materia y que, además, todas las actividades consideran algún nivel de participación, que van desde el más básico al más avanzado. Esto se presenta como un avance importante en comparación a la tradición de la política habitacional chilena, pero sigue siendo insuficiente respecto a la visión teórica. De este modo, es ratificado el supuesto inicial del estudio.

Por otro lado, se rechaza la idea de Olaya (2014) de que la política habitacional levanta como eje central la participación de la comunidad y que, su ineficacia es a partir del tipo de actor que la ejecuta, ya que el diseño del PAS, también es débil respecto a su posicionamiento teórico, y muy laxa en cuanto a sus condiciones metodológicas

Algunas recomendaciones que podrían potenciar el diseño y ejecución de este tipo de políticas son; (i) fortalecimiento institucional por parte del MINVU en una unidad especializada de profesionales expertos en participación ciudadana y apropiación del espacio⁹, (ii) modificar la actual política habitacional, por un plan de intervención con un enfoque de participación mayor, (iii) levantar un número mayor entidades ejecutoras especializadas en este trabajo. Debido a que es complejo pensar que entidades inmobiliarias, se podrán hacer cargo de lograr resultados positivos en cuanto a comunidades y barrios.

Referencias bibliográficas:

- Angelcos, N., y Pérez, M. (2017). De la “desaparición” a la reemergencia: Continuidades y rupturas del movimiento de pobladores en Chile. *Latin American Research Review*, 52(1), 94-109.
- Arnstein, S. (1969). A ladder of citizen participation. *The Journal of American Institute of Planners*. 35 (4), 216-224.
- Callon, M. (1999). The role of lay people in the production and dissemination of scientific knowledge, *Science, technology & Society*, 4(1) 81-84.
- Cáceres, P. (2003). Análisis cualitativo de contenido: Una alternativa metodológica alcanzable- *Psicoperspectivas*. (2), 53-82.
- Ducci, M. E. (1997). Chile: el lado oscuro de una política de vivienda exitosa. *EURE*, 23(69), 99-115.

⁹ MINVU a diferencia de otros ministerios, no cuenta con una división de participación ciudadana.

- Durston, J. (1999). Construyendo capital social comunitario. *Revista de la CEPAL*. 69, 103-118.
- Espinoza, V. (1988). *Para una historia de los pobres de la ciudad*. Santiago, Chile: Ediciones SUR.
- Espinoza, V. (2004). De la política social a la participación ciudadana en un nuevo contrato de ciudadanía. *Política*, 43, 149-183.
- Fernández, M y Ordóñez, M. (2007). *Participación ciudadana en la agenda gubernamental de 2007: Caracterización de los compromisos*. Santiago, Chile: Corporación Innovación y ciudadanía.
- Garcés, M. (2002). *Tomando su sitio. El movimiento de pobladores de Santiago 1957-1970*. Santiago, Chile: LOM.
- Greene, M. (2004). *El programa de vivienda progresiva en Chile 1990-2002*. Santiago, Chile: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Hidalgo, R. (2005). *La vivienda social en Chile y la construcción del espacio urbano en el Santiago del siglo XX*. Santiago, Chile: Instituto de Geografía Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Imilan, W. (2016). *Políticas y luchas por la vivienda en Chile: el camino neoliberal*. Santiago, Chile: Contested Cities
- Márquez, F. (2003). Identidad y fronteras urbanas en Santiago de Chile. *Psicología em Revista*. 10 (4), 35-51.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo. (2004). *Chile: Un siglo de políticas de vivienda y barrio*, Santiago, Chile: Pehuén.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo. (2017). *Decreto Supremo N°174*. Santiago, Chile: MINVU.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo. (2017). *Decreto Supremo N°49*. Santiago, Chile: MINVU.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo. (2018). *Resolución Exenta N°1875*. Santiago, Chile: MINVU.
- Olaya, M. (2014). *Participación y coordinación en red desde un enfoque de gobernanza democrática: el caso de la política habitacional chilena 2006-2010*. Madrid, España: Universidad Complutense de Madrid.
- Putnam, R., Leonardi, R. y Nanetti, R. (1994). *Para que la democracia funcione. Tradiciones cívicas en Italia*. Caracas, Venezuela: Galas.
- Rodríguez, A. y Sugranyes, A. (Eds). (2005). *Los con techo. Un desafío para la política de vivienda social*, Santiago, Chile: Ediciones SUR.
- Salcedo, R. (2017). El ultimo campamento: Mudándose del asentamiento ilegal a la vivienda propia subsidiada en Chile. En Errázuriz, T., y Greene, R. (eds.) *Salcedo* (153-174). Talca, Chile: Bifurcaciones.
- Salcedo, R., Rasse, A. y Cortés, A. (2013). Del proyecto colectivo al aislamiento: La desaparición de la noción de barrio. En Sabatini, F., Wolmard, G., y Rasse, A. (eds). *Segregación de*

la vivienda social: Ocho conjuntos en Santiago, Concepción y Talca (69-95). Santiago, Chile: Colección Estudios Urbanos UC.

Sepúlveda, D. (1998). De tomas de terreno a campamentos: movimiento social y político de los pobladores sin casa, durante las décadas del 60 y 70, en la periferia urbana de Santiago de Chile. *INVI*. 35(13), 103-115.

Ureta, S. (2019). Escuchar a la gente, pero en serio. *CIPER*. Visto en <https://ciperchile.cl/2019/12/03/escuchar-a-la-gente-pero-en-serio/>

Vidal, T., y Pol M. (2005). La apropiación del espacio: una propuesta teórica para comprender la vinculación entre las personas y los lugares. *Anuario de Psicología*, 36(3), 281-297.