



## ENTRE CRISIS, URGENCIAS Y CAMBIOS: EL SISTEMA DE VIVIENDA EN CHILE DESPUÉS DEL ESTALLIDO SOCIAL, A LA LUZ DE LA PANDEMIA Y ANTES DE UNA NUEVA CONSTITUCIÓN.

ENTREVISTA A MARGARITA GREENE ZÚÑIGA, PROFESORA TITULAR ARQUITECTURA UC E INVESTIGADORA PRINCIPAL CEDEUS.

BETWEEN CRISIS, EMERGENCIES AND CHANGES: THE HOUSING SYSTEM IN CHILE AFTER OCTOBER 2019 PROTESTS, DURING THE PANDEMIC AND BEFORE A NEW CONSTITUTION.

INTERVIEW WITH MARGARITA GREENE ZÚÑIGA, FULL PROFESSOR AT THE SCHOOL OF ARCHITECTURE, PONTIFICIA

UNIVERSIDAD CATOLICA (CHILE), AND MAIN RESEARCHER OF THE CENTER FOR SUSTAINABLE URBAN DEVELOPMENT (CEDEUS).

Por Florencia Vergara Cabrera y Sergio Bravo Ravanales

**“Hemos llegado a un punto en que la complejidad y la subjetividad respecto a las problemáticas, demandas y necesidades habitacionales nos obligan a repensar nuestras ideas y políticas de vivienda de manera diversa y pluralista”**

Para este número de Revista CIS conversamos con Margarita Greene Zúñiga, profesora titular de la Escuela de Arquitectura de la Pontificia Universidad Católica de Chile e investigadora principal del Centro de Desarrollo Urbano Sustentable (CEDEUS). Con formación en arquitectura y magister en sociología de la misma casa de estudios, Doctora por la University College London, Margarita cuenta con un amplio recorrido como investigadora, docente, asesora del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), y consultora tanto a nivel nacional como en el extranjero. Ha desarrollado su trabajo principalmente en vivienda social, asentamientos informales, barrios vulnerables y patrimonio.

En esta entrevista conversamos sobre el desarrollo de la vivienda en Chile, el panorama posterior a las movilizaciones de Octubre de 2019, su estado actual en tiempos de pandemia, y los desafíos y posibilidades en el ámbito urbano-habitacional que comprende el momento constitucional que se aproxima.

***Para comenzar, ¿en qué estado o momento se encuentra actualmente la vivienda en Chile?***

Bueno, primero les agradezco la instancia, encuentro un privilegio tener el espacio para compartir visiones. Respecto a la pregunta, en este momento desde CEDEUS y con apoyo del MINVU, estamos terminando un libro sobre Habitat Residencial, donde invitamos a varios especialistas a escribir sobre temas de fi-

nanciamiento, precariedad, hogares, y segregación en Chile y Latinoamérica. En el capítulo de políticas y programas de vivienda, que escribimos con otro investigador CEDEUS, Rodrigo Mora, se ve de forma súper clara que hay una cierta pauta que se repite en la región, desde un punto de vista más urbano que rural, y en nuestro caso identificamos cuatro funciones o etapas.

En primera instancia, la vivienda ha sido entendida como necesidad mínima de **saneamiento y protección** de la intemperie, que uno no se hiele ni se sofoque, un espacio mínimo habitable. En segundo término, está la idea de **residencia**, tener una dirección en la ciudad, lo que permite alcanzar –o brindar– estabilidad y seguridad: estabilidad pues se cuenta con un lugar donde habitar; y seguridad referida a la tenencia, al entorno y a riesgos, es decir, que no te vayan a desalojar de la noche a la mañana, que puedas llegar a tu casa sin que hayan balaceras en el barrio, ni que corras riesgo de caer por un barranco o se produzcan aluviones en el terreno, por poner algunos ejemplos. A un tercer nivel, se entiende la vivienda asociada a la posibilidad de estar conectado a las **oportunidades y beneficios** que ofrece la ciudad, lo cual nace con la industrialización, con el proceso económico y de desarrollo que hemos vivido en la sociedad occidental: migración a las ciudades que concentran servicios y en busca de oportunidades, la división del trabajo, etc.

Ahora, yo creo que en este momento estamos iniciando una cuarta etapa, que apunta a abordar la **diversidad de necesidades** de vivienda, algo que nos ha costado asumir y que la pandemia ha hecho evidente. Esto es bien interesante porque muestra que la vivienda es una cuestión social, histórica y culturalmente definida, y hemos llegado a un punto en que la complejidad y la subjetividad respecto a las problemáticas, demandas y necesidades habitacionales nos obligan a repensar nuestras ideas y políticas de vivienda de manera diversa y pluralista.

***En ese sentido, considerando estas cuatro etapas y el proceso chileno en torno a estas, ¿cuáles serían las principales revelaciones o constataciones que la***

### ***pandemia ha evidenciado en relación con el ámbito habitacional y urbano?***

Miren, yo creo que los dos primeros niveles –protección y residencia– de alguna forma ya los teníamos medianamente cubiertos a través de la producción masiva de vivienda. Por ejemplo, cuando yo era niña había niños que vivían bajo puentes del río Mapocho y ahora, si bien aún hay personas y grupos que enfrentan situaciones de precariedad, ese tipo de pobreza como fenómeno masivo desapareció en Chile. Por el lado de la estabilidad, se entregó mucha vivienda en propiedad que dio solución a muchas familias en su momento. Pero en el tercer nivel, de estar realmente conectados con la ciudad, es donde fallamos y nos cobró el estallido social y puso en evidencia la pandemia; y que al mismo tiempo nos obliga a pensar con más fuerza en esta cuarta etapa respecto a la diversidad de necesidades habitacionales. Porque claro, las personas en la ciudad quieren que el hijo o la hija vayan al colegio y reciban una buena educación, incluso mejor que la que ellos recibieron, quieren acceder a un buen trabajo, a espacios públicos, servicios y oportunidades, pero hoy vemos que existen zonas donde llega solamente la parte mala de la vida urbana –la contaminación, ruido, escasez de verde, etc.– o donde francamente la ciudad no llega: periferias sin subcentralidades, sin servicios ni bienes públicos, barrios segregados y con mucha violencia, zonas sin museos ni acceso a educación.

Otra cosa que se me hizo muy evidente es un poco más arquitectónica y también tiene que ver con esta cuarta etapa que mencionaba. Yo hace años vengo preguntando a mis alumnos: ¿cuál es la unidad habitacional básica? En Chile pensamos que a cada hogar le corresponde una vivienda, pero no estoy segura de que tenga que ser así. Esto porque, por un lado, la familia nuclear como la entendemos en el imaginario actual –compuesta por papá, mamá e hijos– es algo relativamente nuevo, se produjo con los procesos de urbanización y de industrialización. A partir de la sociedad postfordista se habla de la segunda transición demográfica, ya que antes el grupo familiar era extendido (incluía también al tío,

abuelo, primo), y ese tipo de hogar ampliado estuvo presente más tiempo en América Latina. Pero por otra parte, el último Censo de 2017 muestra que hoy en día los hogares son más pequeños, en promedio un hogar tiene tres miembros, y no únicamente porque tienen menos hijos, sino que también hay más hogares de, por ejemplo, dos hermanos, dos amigos o unipersonales. ¿A qué voy con esto?

Resulta que con la pandemia se notó claramente que las familias reducidas no son muy sustentables bajo el concepto de vivienda unifamiliar, independiente y en propiedad. Al mismo tiempo, este mismo concepto de vivienda instalado fuertemente en nuestros programas habitacionales y en el mercado inmobiliario quedó muy expuesto con la problemática de hacinamiento que afecta a muchas familias. Entonces, como dije anteriormente, la vivienda es un artefacto social y culturalmente definido, hay cambios tanto en el tiempo histórico como en los proyectos de vida de las personas y familias, y en este momento hay múltiples necesidades en cuanto a tipologías de vivienda, modos de tenencia y formas de habitar que nuestro sistema habitacional no contempla, en especial desde las políticas públicas. Es necesario considerar las demandas actuales de vivienda, repensar unidades habitacionales básicas pertinentes para que los programas y planes sean capaces de ofrecer distintas soluciones a la diversidad de necesidades: explorar en políticas de arriendo, proyectos de coresidencia, tipologías de vivienda para familias grandes y pequeñas, por mencionar algunas ideas que se me vienen a la cabeza.

Un tercer punto, para finalizar, algo que ya se viene discutiendo hace unos años pero que la pandemia mostró de manera mucho más aguda, es la necesidad de que las políticas incluyan con fuerza el componente comunitario en los programas. Con la cuarentena, con el tema de la movilidad limitada, sacar permiso para ir a comprar, la necesidad de cuidados y todas esas cosas, quedó en evidencia lo importante que es generar un sentido de colectividad y cooperación. Imagínate, una persona sola que se enferma está muy limitada, ¿quién la ayuda o cuida? Una familia

donde el papá y la mamá trabajan, ¿quién cuida a los niños o adultos mayores? En lo personal me acuerdo de mis años de doctorado fuera de Chile, mi marido y yo trabajábamos, y cuando un hijo se enfermaba era una crisis familiar, porque no podíamos quedarnos a cuidarlo ni contábamos con una red familiar o de apoyo con quien dejarlo. Son situaciones que viven muchas familias hoy en día, especialmente en la población de bajos ingresos, vulnerables o ciudadanos migrantes que no tienen a quien recurrir en casos de emergencia o imprevistos, pero también afecta a clases medias y sectores acomodados, porque no hemos generado esa confianza colectiva ni ese sentido comunitario en nuestras políticas y cultura.

A pesar de lo anterior, yo creo que la pandemia ha abierto una oportunidad para resignificar el aspecto comunitario. En general, a escala de vivienda y barrio lo colectivo cuenta con una carga negativa, son temas engorrosos y limitantes: los conflictos de copropiedad, no se puede ampliar las viviendas, los gastos comunes, que un espacio compartido se deterioró y nadie quiere aportar para repararlo, etc. Pero con la pandemia, y también con la energía del estallido social, son múltiples las historias y experiencias de vecinos y vecinas que se han organizado para hacer compras conjuntas, levantar ollas comunes, organizar espacios para que los niños y niñas estudien y jueguen. Yo he conocido experiencias, tanto en edificios de lujo como en blocks de vivienda social, en que se armaron naturalmente grupos de escala intermedia entre vivienda y barrio, digamos a nivel de edificio o pasaje, para apoyarse y cooperar en torno a un sentido colectivo, cuestión que no hemos atendido en nuestras políticas y que creo tenemos que hacerlo.

***Ahora, para profundizar y entender mejor las ideas que has desarrollado, ¿qué situaciones nos han hecho llegar a este punto? ¿Qué elementos venían tensionando de manera previa el ámbito de la vivienda y nuestras ciudades? Entendiendo también que en Octubre de 2019 se produjo el llamado estallido social, que nos vino a remover todo...***

A ver, a pesar de las reflexiones que compartí anteriormente, yo soy una gran creadora en el proceso y

experiencia chilena en términos de vivienda social, encuentro que hay contribuciones bien interesantes para el contexto latinoamericano y que tenemos una historia muy rica. Sin embargo, creo también que hace un tiempo el panorama en el ámbito urbano-habitacional venía presentando situaciones bastante complejas, tampoco quiero decir en crisis, pero –como dices– había elementos que venían tensionando y poniendo en entredicho nuestro sistema de vivienda y ciudad.

Sobre el estallido social, en un principio me llamó la atención que los problemas de vivienda no estaban tan presentes, sino que las demandas eran principalmente por pensiones, sueldo mínimo, educación, por mencionar algunas. Pero, por otro lado, también tengo la sensación de que fue un evento súper urbano, que comenzó en una metrópolis para luego expandirse a otras ciudades y territorios hasta abarcar el país entero. Si bien la vivienda no era explícitamente una de las principales consignas, creo que igualmente activó y empoderó a grupos relacionados a demandas habitacionales: se movilaron diversos colectivos de lucha por la vivienda, aparecieron pancartas bastante icónicas, se realizaron intervenciones en las calles, lo que finalmente visibilizó los cuestionamientos a las políticas habitacionales.

La crítica general que yo veo a partir de las movilizaciones de Octubre de 2019 es que el sistema neoliberal realmente como que hizo agua y se agotó, en el sentido que incentiva todo individualmente, excluye a las personas por su capacidad de pago y fue desarticulando el tejido social. Mi sensación es que esta explosión social fue casi como un grito por reconstruir ese tejido entre un grupo de individuos, quienes se unen diciendo “somos un colectivo, somos los que dejaron fuera”. En esa línea, creo que uno de los elementos más cuestionados es el carácter subsidiario del Estado, el cual refleja una visión de política social extremadamente focalizada, limitante y residual. Evidentemente en el ámbito de la vivienda las críticas recaen en el subsidio habitacional y en las consecuencias que tiene el funcionamiento libre del mercado en el ordenamiento territorial.

***¿Y cuáles serían los problemas o limitaciones del subsidio habitacional? Entendiendo que es la principal estrategia para acceder a vivienda en Chile de parte de las políticas públicas...***

En la fauna de las políticas habitacionales y del mercado inmobiliario todo es excesivamente individual, y desde los años 80 la principal herramienta es el subsidio. Detrás del subsidio hay un neoliberalismo rampante, un individualismo a estas alturas espantoso, cruel y competitivo, que excluye casi por completo a las formas colectivas de vivienda. Con esto no quiero decir que todos nuestros programas e instrumentos deban volcarse completamente hacia lo comunitario, creo –como dije anteriormente– que las necesidades van cambiando con el paso del tiempo y con el desarrollo de las trayectorias personales y familiares: quizá una persona o familia que inicia su proyecto de vida requiere una colectividad, al comienzo necesita una red de apoyo por ser jóvenes, con hijos pequeños, de bajos ingresos o vulnerables; pero tal vez cuando crezcan o estén fuera de la pobreza prefieren prescindir de ese colectivo inmediato del vecino o vecina del barrio, tal vez incluso necesitan otro tipo de vivienda u otra localización. Entonces, pueden haber soluciones individuales o colectivas que sean más adecuadas dependiendo del contexto. El problema es que el sistema que hemos implementado hace más de 40 años tiene al subsidio habitacional como la única herramienta consolidada de provisión de vivienda, presentándose como una solución única, definitiva, rígida e individual, sin contemplar los cambios en las etapas de la vida ni la diversidad de necesidades y soluciones posibles. Para finalizar este punto, déjenme decir que creo que el subsidio como instrumento puede ser muy útil todavía, hay que saber llegar con muchas medidas distintas, dentro de las cuales el subsidio puede ser una, pero deber ser complementado con otras estrategias como bonos, arriendos protegidos, viviendas colectivas, entre otras políticas que se han implementado en otros países.

***Tomando en cuenta el contexto que has descrito, ¿cuáles son los principales desafíos que actualmente enfrenta la política habitacional en Chile?***

A ver, además de la necesidad de comprender la diversidad de necesidades, fortalecer el componente comunitario y diseñar estrategias más allá del subsidio, creo que hay algunos desafíos adicionales que enfrentar en el corto y mediano plazo, considerando que la pandemia aún no se acaba y viene un momento constituyente en el país.

En primer lugar, creo muy importante y necesario que nos desprendamos del imaginario de familia tradicional al pensar y diseñar programas y soluciones. Creo que la imagen del papá, la mamá e hijos, que reciben jóvenes su casa, crecen y habitan en la misma vivienda hasta la vejez es un mito atemporal que nos limita a la hora de comprender las distintas realidades y demandas de vivienda. Tanto la idea de familia tradicional como la de vivienda unifamiliar, independiente y en propiedad, son figuras muy rígidas y estáticas que no contemplan los cambios que experimenta un grupo humano en el tiempo.

En segundo término, creo que es necesario dar continuidad a los programas de vivienda, en dos sentidos. Por un lado, no descartar programas de forma abrupta, no hacer borrón y cuenta nueva por una mala evaluación, decisiones arbitrarias o cambio de gobierno, sino rescatar lo bueno, potenciarlo e ir trabajando los aspectos deficitarios de la política en el tiempo. Por otra parte, creo importante generar un línea conductante entre los diversos programas habitacionales. Hoy en día, una familia que recibe un subsidio se le entrega una vivienda para grupos vulnerables o sectores medios dependiendo del programa, la cual se entiende como solución única y definitiva, y hasta ahí llega la intervención, quedando inhabilitada para futuros beneficios. Es decir, la política habitacional parte del supuesto de que las familias y situaciones no cambian: una familia siempre será vulnerable o clase media, no habrá movilidad social; siempre va a tener su casa propia y nunca va a necesitar arrendar. Parece pertinente que los programas consideren los cambios que pueden experimentar las personas y familias, al mismo tiempo que refuercen los escasos planes de acompañamiento para que las familias y comunidades no desmejoren sus situaciones.

Otra cosa que me he dado cuenta que es necesario cambiar es la verticalidad al momento de diseñar e implementar políticas y programas. Esto no es nada nuevo, se viene hablando hace tiempo en el ámbito urbano-habitacional, pero algo llamativo es que la pandemia convocó a expertos y académicos a planificar estrategias para afrontar la crisis, que fue bien grato y enriquecedor. Pero nuevamente el gobierno pidió ayuda a los expertos y éstos generaron planes de acción sin realmente impregnarse de las necesidades de las personas. Hay muchos profesionales y técnicos muy bien intencionados que piensan soluciones para entregar a la población, pero eso no resulta porque la gente no quiere recibir algo de arriba, sino que necesita sentirse parte de la solución, de su elaboración y funcionamiento. En Europa ya no se habla de participación, se habla de la coproducción de soluciones o creación de conocimiento. Creo que eso es algo que está bien pendiente, especialmente en las políticas de vivienda y ciudad donde existe una excesiva verticalidad en los programas, instrumentos de planificación territorial, etc.

Para terminar este punto y en relación a lo anterior, creo que otro desafío es avanzar de manera urgente en el tema de la descentralización. En cuanto a gobernanza, yo soy partidaria de que cada región prepare su propio diagnóstico y defina sus prioridades, que cuenten con un departamento habilitado para tomar esas decisiones y planificaciones. Más que un alcalde mayor para las metrópolis, considero más urgente formar una especie de consejo de zonas –como se organiza el sistema de salud– a una escala intermedia entre comunas que fortalezca a los gobiernos locales pero organizados en territorios con intereses compartidos, de manera de regular y planificar el desarrollo de sus espacios.

Esos desafíos se me vienen a la cabeza en este minuto, que van desde repensar conceptos, abrirse a comprensiones más amplias de los problemas de vivienda y ciudad, modificar la forma de diseñar e implementar políticas públicas, y buscar nuevas formas de gobernanza más cercanas a los territorios.

Se me olvidaba otro tema que creo de suma importancia y que a pesar de que trasciende el desarrollo urbano y habitacional, lo involucra directamente: se trata del *resquicio legal*. En Chile se legitimó e incluso se celebra usar la ley o normativa al máximo, *estirla*, aunque claramente trasgrede su espíritu. Ejemplo de esto hay muchos: desde las hiperdensificaciones hasta el uso de normativas de patrimonio para evitar edificios en altura, pasando por las parcelas de agrado que urbanizan lo rural. Lamentablemente la solución para detener estas instancias siempre ha sido crear otra normativa que impide el resquicio utilizado; así vamos construyendo un sistema de normas rígido y restrictivo, que dificulta la innovación. Creo que la solución, aunque parezca ingenuo decirlo, va por educación y principios de ética desde el nivel primario, y a corto o mediano plazo, generar consejos resolutorios a nivel gobierno local que resuelvan este tipo de casos.

***Para finalizar, una pregunta ineludible, ¿cuál crees tú que es el espacio de la vivienda y la ciudad en la discusión constitucional que se viene?***

Miren, como mencioné al principio estamos terminando un libro sobre vivienda y desarrollo urbano en Chile y Latinoamérica, con varios otros autores, pero a raíz de ello en CEDEUS estamos también trabajando ahora en un estudio que recorre la historia de la vivienda en la región desde 1960 en adelante, comparando Chile con Argentina, Brasil, México, Colombia y Perú, y una de las principales diferencias que identificamos es que nosotros somos los únicos que no tenemos *nada* en la constitución sobre vivienda, eso es bien interesante de constatar. Hay un proceso muy similar en que todos los países siguen más o menos las mismas etapas, cruzadas con una serie de eventos internacionales: creación de ministerios de vivienda, participación en Hábitat I (Vancouver, 1976), el Consenso de Washington que fue muy importante para todo el tema de la incrementalidad, asistencia a Hábitat II (Estambul, 1996) y Hábitat III (Quito, 2016), por mencionar algunos hitos. En todos los países salvo Chile, la vivienda va apareciendo en la constitución, menos en el caso nuestro donde no aparece hasta el día de hoy.

Ahora bien, siempre hay una suerte de temor respecto a incluir temas en la constitución que pueden terminar siendo una mera formalidad y pasar a ser letra muerta. Sin embargo, yo creo que es vital que el acceso a la vivienda esté consagrado en la nueva constitución. Creo que tiene que estar para impulsar avances en la materia y para esto definiría el derecho al acceso a vivienda de acuerdo a tres principios o condiciones: en primer lugar, habitabilidad mínima, que tiene que ver con espacio o tamaño, materialidad y acceso a servicios básicos; en segundo lugar, seguridad en la tenencia, entorno y riesgos; y en tercer lugar, que permita estar conectado a los beneficios y equipamientos de la ciudad. A mi parecer, esas tres cualidades de la vivienda tendrían que estar consignadas en la constitución, porque desde ahí se abre el camino para diseñar políticas habitacionales y de ciudad adecuadas. Además, como dije anteriormente, creo que estamos iniciando una cuarta etapa en que necesitamos entender la diversidad de necesidades de vivienda y hacerlo desde un enfoque de derechos me parece el camino correcto.

Para complementar esto, creo que es necesario entender la vivienda más allá de la unidad habitacional en sí misma, de lo particular, en relación a su emplazamiento y su relación con el barrio y la ciudad. En esa línea, las políticas de suelo son muy importantes para poder planificar los territorios, pues el suelo no se puede producir ni sustituir. Por lo mismo, a pesar de que son temas tabú considerando la importancia de la propiedad privada en nuestra política y cultura, creo que la función social del suelo también debe quedar estipulada en la constitución, pues permite establecer ciertas herramientas operativas: normativas de uso, captura de plusvalías, preferencia de compra por parte del Estado, facultades de expropiación, banco de suelos, etc. La planificación de las ciudades y territorios debe tener prioridad, y no puede ser que obras públicas destinadas al bien común se vean limitadas o retrasadas largamente por el derecho de propiedad de particulares.

Finalmente, me gustaría mucho que esto se complementara con el derecho al transporte y la movilidad,

por eso pelearía, para que existiera una red robusta de transporte público y ojalá gratis, pues creo que es una de las políticas más democráticas que podríamos hacer. Imagínate que todos pudiésemos subir gratis a una micro para ir al Parque Forestal o a la Quinta Normal, para visitar familiares que viven en el otro extremo de la ciudad. También que se construyeran buenas veredas y ciclovías en todo Chile. Esas medidas son súper democráticas, hacen un bien enorme, promueven la convivencia urbana y la gente las aprovecha y disfruta.