

CAMPAMENTOS, VIVIENDAS Y ACCESO A LA CIUDAD PARA LOS POBRES

Patricio Domínguez | Ingeniero Civil y Magíster en Sociología,
Docente Instituto Sociología UC

Resumen

Los asentamientos informales corresponden a una de las expresiones más relevantes de la pobreza urbana. A pesar de que no existen modelos teóricos o empíricos que den cuenta de su real complejidad, existe cierta evidencia reciente que puede servir de base para una futura investigación. En este trabajo se analizan tres problemas que, integradamente, exigen comprender este fenómeno más allá de la realidad de quienes ahí viven, intentando mostrar que la demanda específica de los pobladores no sólo busca mejorar su precariedad habitacional, sino además tener un acceso adecuado a la ciudad y a las oportunidades que ésta ofrece. En primer lugar, se revisan algunos datos recientes de Chile que indican que, pese a la enorme vulnerabilidad de estos hogares, sus ingresos pueden superar en muchos casos al del grupo pobre. Vivir en un asentamiento informal aparece -en estos casos- como una estrategia que los hogares movilizan para reducir su vulnerabilidad o riesgo de caer/permanecer en pobreza, cediendo calidad de vivienda a cambio de mejor localización. Por último, se presentan algunos antecedentes que introducen la mirada del capital social y algunas recientes pautas de participación para la superación de la pobreza, como una buena guía para acoger en forma eficaz la demanda estos hogares.

Palabras claves: Vulnerabilidad urbana, acceso a oportunidades, asentamientos informales.

Abstract

Slums are one of the most relevant expressions of urban poverty. There are no current theoretical or practical models to explain their real complexity. Nevertheless, there is recent evidence that could be useful as a starting point in a future investigation. In this work, we will analyze three problems or challenges that, seamlessly, demand understanding this phenomenon beyond the reality of people living in slums. We will demonstrate that people in slums demand not only aims to improve their housing conditions, but also a better access to the city and the limited opportunities that it offers. This work takes a view over some recent information from Chile, to evince that in many cases the incomes of people living in slums exceed the ones from the poorer groups. Living in a slum appears in these cases -as a strategy that families use to reduce their risk of becoming really poor. Forced to choose, families seem to prefer a better scenario of opportunities rather than quality housing. At last, we present some discussions about social capital and some recent participation guides to overcome poverty that can be useful as a reference to admit the demands from the people in slums in an effective way. The need of a house and of a dignifying access to the city seems as the two main challenges of the inhabiting form of the great masses of actual population.

Keywords: Urban vulnerability, opportunities, slums.

1. Introducción

Seducidos y abandonados es la expresión que utiliza Kaztman (2001) para caracterizar la composición de la pobreza urbana de América Latina. Según él, durante los últimos años los pobres urbanos “han sido seducidos por una sociedad moderna en que sólo pueden participar simbólicamente, no pudiendo superar por sus propios medios los obstáculos para alcanzar una participación material equivalente” (p 186). Posiblemente este esquema de integración refleje bastante bien la realidad de los asentamientos informales. Con el objetivo de conocer en forma más profunda esta realidad, se analizarán algunos de los elementos centrales de la reflexión actual sobre este tipo de asentamientos. La relevancia de este fenómeno en ningún caso está de salida.

Según estimaciones de Lipton y Ravallion (1995) en todo el mundo llegan más de 70MM de personas a vivir en las ciudades cada año. Este proceso de inserción no suele ser del todo feliz. El crecimiento de las ciudades ha estado acompañado de un aumento sin precedentes de la pobreza urbana - Ravallion et al (2007). Muchas veces sigue ocurriendo la “recepción hostil” con que De Soto (1987) caracterizó la inmigración en Perú el pasado siglo XX. El informe de UN-Habitat (2003) establece una completa revisión de este fenómeno estimando que para el año 2001, 924 millones de personas, casi un tercio de la población urbana del mundo, vivía en asentamientos informales. En el caso de Chile los antecedentes históricos sobre el fenómeno de los asentamientos informales han llevado a algunos a visualizar en esta materia el despliegue de un movimiento popular tan relevante como el del trabajador. Según Garcés (2002) durante el siglo XX, el poblador ha sido tan relevante como este último en cuanto a la promoción de más oportunidades y mejoras en la calidad de vida de los habitantes.

Este artículo pretende entregar una breve revisión de algunos de los principales temas asociados al fenómeno de

los asentamientos informales. Pondremos especial atención a los campamentos en el caso de Chile, de los cuales contamos con interesante evidencia reciente. Muchas de las ideas revisadas no presentan resultados perfectamente aplicables a todas las situaciones, sin embargo, existe una serie de ideas que van tomando fuerza y que pueden ser consideradas como una guía para las medidas que urge tomar. Ellas buscan servir además de orientación para priorizar los esquemas de investigación que vengan y se necesiten desarrollar con mayor urgencia. En concreto, este trabajo busca poner en perspectiva tres discusiones actuales sobre el fenómeno de los asentamientos informales. La primera de ellas describe el nivel de pobreza de sus pobladores y marca algunas pautas de su prioridad en términos de la política social. En segundo lugar, a partir de las conclusiones anteriores, se dan ciertas luces acerca de la relación entre la pobreza de los asentamientos informales y el contexto urbano donde se emplazan, mostrando la necesidad de superar la noción de déficit habitacional a la hora de implementar soluciones para estos grupos de familias. Por último se expone la reciente discusión sobre el capital social, que entrega buenas luces sobre las posibilidades prácticas de implementar esta mirada. De esta manera, se revisan algunos de los principales desafíos de la participación de las mismas familias de los asentamientos en la búsqueda de soluciones efectivas a sus demandas. Finalmente, en las conclusiones, se entregan algunas ideas que buscan orientar la discusión sobre la prioridad y los esquemas de solución al fenómeno de los asentamientos informales que pueden ser de interés para su estudio futuro.

2. La pobreza de los asentamientos informales

La tesis central de este artículo intenta mostrar que el fenómeno de los asentamientos informales queda reducido en su comprensión, al abordarse únicamente como un problema de precariedad de vivienda. Un análisis sobre la pobreza de las familias que viven en este tipo de asentamientos debe mirar en forma integral su condición, especialmente a la hora de definir su prioridad dentro de un esquema focalizado de políticas sociales. De esta manera, tomaremos en cuenta la amplísima discusión sobre el fenómeno de la pobreza que ha buscado superar la mirada tradicional de carencia de ingresos necesarios para vivir, hacia esquemas que incorporan enfoques dinámicos y multidimensionales de observación. Examinaremos así, el vínculo entre la pobreza y los asentamientos informales.

Son muchos los aspectos que permiten establecer co-

Fotografía: Un Techo para Chile



nexiones entre la pobreza como fenómeno integral y el estudio de los asentamientos informales. En primer lugar, resulta interesante considerar a estos últimos como un punto especial de observación del primero. Además de los rasgos de carencia, precariedad y exclusión que los asemeja, tienen en común la resistencia a ser observados bajo esquemas teóricos únicos, así como la dificultad de hallar una solución exclusiva y eficaz¹. Algo que confirma la complejidad del análisis es el alcance con que habitualmente se los estudia. Así como la pobreza, en tanto fenómeno, no sólo atañe a quienes están o pueden ser calificados bajo esa condición, existe buena evidencia que muestra que el problema de los asentamientos informales parece ser mucho más un asunto de la ciudad completa -y el modo en

(1) Quizás la reflexión más destacada del último tiempo en esta materia la entrega el reciente texto de los economistas del MIT que fundaron el Jameel Poverty Action Lab. Para mayor detalle revisar recomendamos revisar Banerjee y Duflo (2011)

que se organiza su enorme cantidad de integrantes-, que un problema exclusivo de quienes no tienen un lugar digno donde vivir.

Por otro lado, la definición de pobreza utilizada suele tener fuertes repercusiones sobre los criterios de focalización real de las políticas sociales. Así, calificar la pobreza de los asentamientos informales puede impactar directamente en la prioridad que se asigne a éstos. Recientemente, una serie de investigaciones han intentado aportar con evidencias concretas a esta discusión².

a. Los datos

Varios autores dan cuenta que no todas las familias que viven en campamentos lo hacen permanentemente bajo la línea de la pobreza.

Tabla 1. Estimaciones de pobreza para hogares de campamentos en Chile

Autor	Fuente	% Hogares	Pobres en campamentos
Mardones (2007)	CIS	2007	62%
Brain et al (2010)	LILP	(2008)*	49%
Celhay (2011)	LILP	(2008)*	54%
Undurraga (2011)	LILP	(2008)*	37%

*Utilizan diferentes supuestos de actualización de ingresos según cuentas nacionales y la estimación (actualización) de la canasta básica de alimentos para el año 2008 a partir de la definida por Mideplan el 2006

Fuente: Elaboración propia a partir de las investigaciones citadas.

Pese a las diferencias, los resultados de la Tabla 1 llaman bastante la atención. La información puede asombrar

(2) Brain et al (2010), Celhay y Sanhueza (2011), Ugarte (2010), Mardones (2007) utilizan datos de Chile y Undurraga (2011) con datos de Chile, Uruguay y El Salvador. Con algunas diferencias importantes todos ellos muestran que al contrario de lo que habitualmente se supone las familias de los campamentos no serían las más pobres de los pobres de sus respectivos países.

más aún con los hallazgos de Undurraga (2011) para El Salvador y Uruguay que, con distintos niveles de pobreza, muestran también que una buena parte de las familias de asentamientos informales vive con ingresos por encima de la tradicional línea de la pobreza³. Si bien, y tal como veremos más adelante, esta información sirve de base para la necesidad de enfocar este fenómeno con una mirada urbana, es necesario tomar en cuenta el alcance de esta observación a partir de dos de los más importantes focos de observación de la pobreza actual: la perspectiva multidimensional y dinámica.

b. La relevancia del enfoque multidimensional

Los resultados presentados en la Tabla 1 podrían ser un buen argumento para restar prioridad a estas familias en un esquema de políticas sociales focalizadas hacia la reducción de la pobreza. Un razonamiento como éste debe tener al menos en cuenta la definición de pobreza que utiliza⁴. La discusión sobre este punto puede resultar algo extensa. En este caso tomaremos como referencia válida el debate acerca de cuáles son las dimensiones constitutivas del bienestar a la hora de calificar a personas u hogares en condición de pobreza⁵.

Para Larrañaga (2007), lo relevante en la discusión sobre la pobreza serían las “privaciones o carencias que representan amenazas sustantivas a la (calidad) de vida de las personas” (p 9). Aunque destaca la relevancia del IPP⁶ como

(3) En el caso de Uruguay y El Salvador, esos valores serían 53% y 78% respectivamente.

(4) Habitualmente la discusión sobre la definición de pobreza se ha centrado en lo que se conoce como el paradigma de la pobreza según ingresos (IPP: Income Poverty Paradigm). El gran desafío al interior de este paradigma, en términos de conceptos y definiciones, ha consistido en tres subproblemas implícitos en su método de cálculo y análisis. Ellos son: Identificación, Agregación y Comparación de Distribuciones del Ingreso según intensidad de pobreza. El enorme grado de avance en estos tres tópicos llevó a Bourguignon (2003) a señalar que “este paradigma está completo”

(5) Para ver un debate interesante al respecto, revisar Larrañaga (2007).

(6) IPP, Paradigma de la Pobreza por Ingresos o “Income Poverty Paradigm”

parámetro en la adquisición de bienes y servicios claves para la mayor parte de las necesidades básicas, señala que algunas “dimensiones esenciales del bienestar suelen quedar fuera del rango de cobertura de los ingresos” (p 5). La pregunta guía para construir un indicador multidimensional de la pobreza precisamente es ¿qué (dimensiones constitutivas del bienestar) no compra el ingreso? Existen muchos bienes que suelen responder a una decisión social de sustituir el mercado por mecanismos públicos en la provisión de servicios. Como indica Bourguignon (2003), los mercados para cierto tipo de atributos no monetarios no existen. En cierta forma, la sociedad parece optar por dejar fuera de la lógica de mercado la provisión de bienes y servicios cuyo acceso se garantiza por medio de derechos sociales. “El Estado de bienestar debilita el nexo monetario al garantizar unos derechos independientes de la participación en el mercado” señalan Esping -Andersen (1990, en Armijo, 2008, p 4).

Así, siguiendo a Larrañaga (2007), las principales dimensiones del bienestar que quedan fuera del IPP para el caso de Chile, y que serían claves en la conformación de un indicador multidimensional de la pobreza, son salud, educación y vivienda. En ese sentido, el autor establece una serie de indicadores relacionados con ésta última. Ellos son: la vivienda propiamente tal, bienes y servicios públicos adyacentes y la composición social de los vecindarios.

De esta manera, la evidente precariedad habitacional de los asentamientos informales por sí sola, parece ser entonces un contundente argumento de priorización del gasto social hacia éstas. Un enfoque de focalización exclusivamente basado en la pobreza de ingresos resulta una medida incompleta del bienestar de los hogares y, por lo tanto, una estrecha herramienta de focalización de las políticas sociales hacia la reducción de la pobreza.

c. La conocida dinámica de los ingresos de hogares pobres

Tal como lo afirman Jalan & Ravallion (2000), la pobreza no es estática para la mayoría de las familias que viven en situación de pobreza. Esto implica al menos dos cosas. En primer lugar, existe un grupo de familias con buenas probabilidades de salir de la pobreza, así como otro grupo que tiene altas probabilidades de entrar⁷. Una posibilidad de asegurar esto en forma certera se obtiene al observar qué ocurre en datos de panel. Para el caso de Chile entre los años 1996-2001 ocurrió lo siguiente:

Tabla 2. Movimientos sobre y bajo la línea de la pobreza en Chile. Años 1996, 2001 y 2006.

1996	2001	2006		
		P	NP	Total
P	P	4,4%	7,0%	11,3%
P	NP	1,6%	10,6%	12,2%
NP	P	1,5%	5,8%	7,4%
NP	NP	3,2%	65,9%	69,1%
Total		10,7%	89,3%	100%

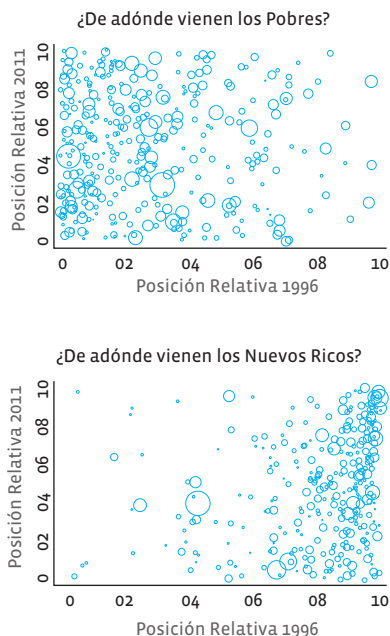
Fuente: OSUAH (2007)

Si bien en Chile entre 1996 y 2001 la pobreza cayó progresivamente desde un 23,1% a un 13,7%, vemos en la tabla que al menos un 34% de las personas pasó por la pobreza en al menos uno de esos tres instantes de observación.

Así también, Cooper y Nielsen (2004), tomando en cuenta sólo los dos primeros instantes de observación de la Encuesta Panel-CASEN, muestra el gran dinamismo de ingresos de los estratos más pobres.

(7) Ver Domínguez (2006)

Figura 1: Diagrama de movimientos desde y hacia deciles 1 y 10



Fuente: Cooper y Nielsen (2004)

Como muestran Cooper y Nielsen (2004) entre los años 1996 y 2001 existió una enorme movilidad para los deciles más pobres. Analizar los ingresos de familias pobres en un momento del tiempo tiene una importante limitante asociada al dinamismo propio que éstos muestran. Un esquema de comparación más amplio y, que en cierta forma podría superar esta restricción dinámica, lo entregan algunas investigaciones recientes sobre el fenómeno de la vulnerabilidad a la pobreza, cuyo enfoque se centra más en las condiciones que harían que un hogar presente mayor probabilidad de caer en pobreza que, en los resultados observados en función de los ingresos declarados en un momento del tiempo.

d. Vulnerabilidad a la pobreza

La vulnerabilidad a la pobreza es la probabilidad o riesgo que enfrenta un hogar de caer en pobreza. Para ello, un hogar no sólo cuenta con un conjunto de activos que puede movilizar, sino además de un conjunto de posibilidades que ofrece su entorno (Estado, mercado y la sociedad en general). La figura 2 resume el esquema que Wormald y Kaztman adaptaron para América Latina a partir de las investigaciones de Moser y su conocido enfoque AVEO (Activos, Vulnerabilidad y Estructura de Oportunidades)

Figura 2. Modelo de Vulnerabilidad Social⁸.



Fuente: Domínguez (2006)

Tal como se ve en la figura 2, la vulnerabilidad es producto tanto de la composición del portafolio de activos de los hogares y las personas –que incluye la posesión y capacidad de control o movilización de recursos materiales o simbólicos que permiten al individuo desenvolverse en la sociedad- como de las cambiantes características de las estructuras de oportunidades de acceso al bienestar asociadas al funcionamiento del Estado, del mercado y la comunidad. Los recursos y capacidades de las personas y sus

(8) Adaptado de Kaztman (1999), Wormald (2003) y Kaztman & Wormald (2002).

hogares están dados por los diferentes capitales (social, humano, cultural, familiar) que éstos posean, y su capacidad para movilizar estos recursos hacia las estructuras de oportunidades⁹. Respecto de este enfoque, Kaztman (2005) ha señalado: “aceptando que aún está lejos de constituir un marco conceptual articulado y consistente para analizar los problemas más álgidos del desarrollo social, (...) promete una mirada más rica a la problemática de la generación y reproducción de la pobreza y de la exclusión” (p 278)¹⁰.

Así, destacamos junto a Kaztman (2002) que este enfoque –inicialmente planteado por Moser (1998) como *asset-vulnerability-approach*- permite abrir la caja negra de los hogares pobres al considerarlos a éstos como agentes activos en la superación de su situación.

¿Qué pasa con las familias de los campamentos en esta perspectiva?

No existe evidencia contundente que compare tanto los activos como la estructura de oportunidades que poseen o enfrentan los hogares que viven en asentamientos informales. En relación a la estructura de oportunidades, veremos en el siguiente punto algunos de los datos que encuentran Brain et al (2010) y Celhay (2011) para el caso

(9) En relación a este nivel resulta interesante adoptar la distinción de Kaztman (1999) entre activos, recursos, capacidades y estrategias. Los recursos refieren a todos los bienes tangibles o intangibles que posee un hogar. Por su parte, el concepto de activo refiere sólo a aquellos recursos que movilizan los hogares en función del aprovechamiento de una oportunidad de integración y mejora de su bienestar social. Por último, las capacidades corresponden a un tipo particular de recursos, asociado al capital humano de las personas. Por último, las estrategias se refieren a las formas particulares de articulación de los recursos y las capacidades de las personas y del hogar para el logro de sus metas de bienestar.

(10) Frente a esto, destaca una reciente declaración del Banco Mundial: “Claramente, la evaluación de la vulnerabilidad es más compleja que la medición de la pobreza en un punto del tiempo. Requiere datos sobre los activos de los hogares (físicos, humanos y capital social) en combinación con datos sobre redes formales de seguridad, sobre el funcionamiento de los mercados, y sobre políticas económicas que determinan el conjunto de oportunidades de los hogares y el rango de actividades que pueden llevar a cabo para enfrentar los riesgos”. Traducido de: Kaztman (2005, p 281).

de Santiago de Chile.

Sin embargo, en relación a los activos, podemos ver lo siguiente:

Tabla 3. Estimaciones de pobreza para hogares de campamentos en Chile

Atributo Hogares	Pobres de RM	Hogares de Campamentos de RM
Tasa de Empleo Masc. 16-64**	25%	40%
Tamaño Hogar*	4,53	3,91
Edad JH	46,8	41,8
Escolaridad JH (años)**	8,1	7,1
% niños 5-12 que asiste al colegio*	96,8%	98,2%
% niños 13-18 que asiste al colegio**	84,5%	78,1%
JH Mujer**	36,1%	42,1%
(**) Diferencia del test de media significativa al 95%		
(*) Diferencia del test de media significativa al 90%		

Fuente: Undurraga (2011).

A diferencia de lo que se observó en términos del ingreso, al comparar la posesión de algunos activos (escolaridad, sexo y edad del jefe de hogar, % asistencia al colegio de niños 13-18 años), los hogares de campamentos parecen ser “más pobres” incluso que aquellos que, tradicionalmente, son calificados como tales. Entonces, surge la pregunta respecto de cuáles serían los factores que inciden en el hecho de que los hogares de campamentos tengan más ingresos que los hogares observados pobres en un determinado momento del tiempo. Una posibilidad a explorar sería analizar la geografía de oportunidades a la que estas familias tienen acceso y cómo ésta es aprovechada para obtener más ingresos. Este punto plantea además un interesante argumento para estudiar el fenómeno de los campamentos desde una perspectiva urbana.



Fotografía: Un Techo para Chile

3. Los asentamientos precarios como fenómeno urbano

Desde sus orígenes y como base de su proceso de formación, los asentamientos informales surgen como la posibilidad de brindar un acceso, temporal o permanente, a las oportunidades que brinda la ciudad. Esta antigua idea ha encontrado nuevo sustento en algunas investigaciones recientes. La masiva producción de viviendas en Chile a fines del siglo XX nos muestra hoy que la precariedad en que vivían las familias traspasaba varios ámbitos más allá de la vivienda. Aún urge comprender a fondo el fenómeno de los asentamientos informales. Por ahora, parece plausible suponer que las opciones de los pobladores no son ni arbitrarias ni sometidas a la mera contingencia, sino tal como lo decía Portes (1972) responden a un esquema racional¹¹. El desafío estaría entonces en comprender bien cuál es la racionalidad que habría detrás de ese modo particular de comportamiento. Este desafío no sólo resulta un apasionante tema de investigación, sino además resulta urgente en términos del diseño de políticas que busquen responder adecuadamente a las demandas e inquietudes de esas familias.

a. Los “con techo”. Un antecedente relevante de la política habitacional y urbana

Un caso interesante que ejemplifica y reafirma la noción de que el fenómeno de los asentamientos informales tendría su raíz en algo más profundo que la simple falta de

(11) Portes (1972) muestra que el comportamiento de los pobladores de los asentamientos informales de América Latina en vez de satisfacer un determinada subcultura –de la pobreza– propia de quienes viven una situación de precariedad, muestran un tipo de comportamiento estrictamente racional. Weber clasifica la acción social en 4 tipos según el modo de orientación: uno del tipo racional utilitario que es capaz de escoger los medios que maximicen el resultado final de un acto, otro con similar uso de medios y fines pero con fines ideológicos o altruistas más que personales; los otros dos no serían racionales al definir sus medios en función de fines sino que responderían a emociones o acciones meramente tradicionales. Tomando la clasificación tradicional de Weber, éste sería del tipo racional utilitario.

vivienda, es el de la política habitacional chilena de fines del siglo XX. Durante este período, se disminuyó el déficit habitacional a un ritmo inédito para América Latina. Sin embargo, a esa misma velocidad, se fue definiendo lo que sería un actor inédito de la política social: los pobladores “con techo”. Tal como señalan Rodríguez y Sugranyes (2005), estos pobladores, ahora con techo, nos muestran que “la casa propia”, a diferencia de lo que comúnmente se estima, no resuelve la verdadera reivindicación de estos pobladores. Ésta está estrechamente relacionada con las posibilidades de integración social de toda la población al interior de la ciudad, y específicamente para ellos, demanda un lugar en la ciudad que les permitiera dejar atrás los problemas asociados a la pobreza y exclusión.

a.1. La exacerbación de la cantidad

Ante la urgencia generada por un déficit habitacional extremadamente alto, entre 1980 y el año 2000, se construyeron en Chile alrededor de 202 mil viviendas sociales. Si bien esto parece un logro notable, acarrió también una serie de problemas que se han prolongado en el tiempo. Las soluciones que se implementaron han acumulado una extensa crítica por su baja calidad y su escasa visión urbana. Como describen Rodríguez y Sugranyes (2005), en general las soluciones implementadas “cubren una extensión urbana relativamente pequeña, pero de alta densidad. Cada proyecto utiliza al máximo la capacidad del terreno, con poca o escasa relación con los terrenos aledaños. Hay un nulo diseño urbano y escaso diseño arquitectónico de las unidades” (p 60). Por ello, los mismos autores plantean que ante el aparente éxito de la política, lo más relevante que estaría ocurriendo es “un nuevo problema de vivienda y urbano: un enorme stock de viviendas sociales inadecuadas que requieren atención” (p 60).

La primera gran ola de construcción masiva de viviendas sociales estuvo destinada a las familias de campamentos¹²—nombre que según Rodríguez y Sugranyes (2005)

hace alusión a los asentamientos irregulares localizados en los sectores de mayores ingresos. Un ejemplo notable en ese sentido, fue el período de erradicaciones masivas en Santiago, entre 1979 y 1984, donde se entregaron soluciones a 30 mil familias. La “solución” contaba en estos casos, además del desalojo forzado, con la dotación de una solución habitacional en propiedad y de carácter definitivo, con urbanización, y una construcción de 25 metros cuadrados en lotes de 100 metros cuadrados. La Figura 3 muestra cómo estas erradicaciones tuvieron un patrón claro de desplazamiento desde las comunas más adineradas (sector nor oriente) que erradicaron a sus campamentos, hacia otros sectores de bajos recursos que recibieron a las familias erradicadas (sector nor poniente y zona sur especialmente).

Figura 3: Erradicación de pobladores de campamento del área metropolitana de Santiago por comuna de origen y destino. 1979-1985



Fuente: Gurovich, 1989

(12) En adelante al referirnos específicamente al caso de los asentamientos informales de Chile usaremos el concepto de campamento.

¿Qué factores influyeron en la configuración del problema de los “con techo”?

Son muchas las razones que han confluído para llegar a tal situación. Muchas de ellas están estrechamente vinculadas a los pilares de la política habitacional desarrollada en los años 80 con fuerte impulso a la inversión privada. El esquema de subsidio-ahorro-crédito diseñado por la administración MINVU de la dictadura miliar “buscaba asegurar la participación de las empresas constructoras”. Las dos principales razones para esto que señalan Rodríguez y Sugranyes (2005) son:

1. Política de suelo y su particular regulación. Este factor se vio acrecentado ante la urgencia que generó la crisis económica del 82, y que incentivó grandes compras de paños de terreno por parte de empresarios en la periferia. Así, ésta operó como la reserva natural destinada al suelo de viviendas sociales.
2. Modelo de producción. Según los autores el modelo creado dejó plenamente satisfechos a sus protagonistas (“Estado que financia y unas pocas empresas que producen sin riesgo” (p61)), dentro de un esquema de nula competencia que buscaba, casi exclusivamente, dar techo sin importar las variaciones posibles, sin poner incentivos a la calidad. Así, lo que se incentivaba era únicamente a hacer lo necesario para asegurar el financiamiento que proponía el Estado ex ante. Este esquema de producción hizo innecesaria la innovación al definir un modelo de negocio con un nivel de diálogo ínfimo entre actores que podrían estar generando propuestas de mejora como las Universidades, ONG’s o centros de investigación y, especialmente, los mismos beneficiarios/destinatarios cuyo rol era inexistente.

a.2. Otros “logros” asociados a la reducción del déficit

Como ya se planteó más arriba, durante los últimos años del siglo XX se redujo fuertemente el déficit de techo que existía en Chile. Sin embargo, tal como lo exponen Rodríguez y Sugranyes (2005), el problema vino asociado a la calidad; y ya existen muchos indicadores que muestran que “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” (p 61).

No resulta difícil conectar esta situación con la política de vivienda desarrollada en Chile. Una posibilidad es observar la concentración de viviendas sociales en la periferia construidas a finales del siglo en Santiago.

Figura 4. Localización de conjuntos de vivienda social entre 1980-2000



Fuente Rodríguez y Sugranyes (2005).

Dentro de los principales resultados asociados a esta masiva construcción de viviendas, Rodríguez y Sugranyes (2005) muestran la pérdida de empleo, incremento en costos de transporte, dificultades de acceso a educación, salud y subsidios de la red social, y nuevas dimensiones de violencia e inseguridad que no existían en los campamentos. Además, detectaron un importante desarraigo de la red informal de ayuda y apoyo unido a una fuerte dismi-

nución de la participación de los pobladores en las organizaciones comunitarias¹³.

En esta misma línea, llama particularmente la atención los hallazgos de Aravena y Sandoval (2005). Entre algunos de los principales rasgos que complejizan las posibilidades de integración de las personas ellos destacan los siguientes:

- Abandono, y marginalidad asociada al lugar periférico que los conjuntos ocupan dentro de cada comuna o ciudad y la pérdida de algunos “beneficios” del Estado por la eventual mejora socioeconómica que les brinda la casa propia.
- Alta conflictividad social y estigmatización. Dificultad para establecer vínculos con vecinos nuevos desconocidos (distintas procedencias según comuna de origen), la búsqueda de soluciones individuales a los problemas y el resultante debilitamiento de la acción de dirigentes y la participación social.
- Empobrecimiento material asociado al deterioro de la vivienda y el vecindario relacionado con los problemas de diseño de los espacios públicos y la dificultad de administración de los reglamentos de copropiedad.

b. Vivir en un campamento para acceder a la ciudad y lo que ella ofrece.

Para Brain et al (2010) la decisión de vivir en campamentos está orientada a combinar dos objetivos “generalmente excluyentes”: mejorar la localización al interior de la ciudad y acceder a una vivienda formal en propiedad. Una solución eficaz debiera tomar en cuenta el logro de ambos objetivos. La pregunta para las políticas públicas

(13) Dentro de las características de este tipo de integración se destacan: 45% pobres (15% en extrema pobreza); 40% con ampliaciones informales; 65% quiere irse; 90% siente miedo y vergüenza de barrio; 56% tiene problemas de seguridad asociados a delincuencia y drogas.

orientadas a las personas que viven en campamentos no sólo tiene que ver con cómo ofrecer una vivienda digna, sino con cómo garantizar a la vez, un espacio y el acceso a las oportunidades al interior de la ciudad. Posiblemente en esta necesidad de una ciudad más integrada, especialmente para los grupos más vulnerables, estaría una de las claves del aún esquivo, pero abiertamente anunciado fin de los campamentos en Chile¹⁴.

Esto se debería a que la decisión de vivir en un campamento tiene directa relación con la alternativa disponible. Ugarte (2010) muestra que en esta decisión no sólo habría razones relacionadas con el presupuesto de que disponen estas familias, sino además con un análisis completo de los costos y beneficios en que incurriría al trasladarse a una vivienda social (la principal alternativa de acceso a una vivienda formal en Chile para familias de escasos recursos). Al identificarlos, Ugarte (2010), encuentra que la eventual pérdida de redes sociales y los costos de la formalización, entre otros, son unos excelentes incentivos para que una familia siga viviendo en una vivienda precaria al interior de un campamento. Brain et al. (2010) aporta una evidencia en este mismo sentido al afirmar que los campamentos en Chile están mejor localizados que las viviendas sociales. Utilizando datos de familias que vivían en viviendas sociales el 2009, encuentran no sólo que quienes llegan a un campamento lo hacen desde una comuna con menor precio de suelo, sino además que, quienes provinieron desde un campamento (y fueron erradicados) hacia una vivienda social, se movieron desde una comuna de mejor precio de suelo a una de peor.

La relevancia de la localización para las familias de campamentos tendría además un contexto particular. Según Brain et al (2010), en Chile habría un aumento de la de-

(14) Según Un Techo para Chile existen 12 anuncios presidenciales que anticipan el término de los campamentos en todo el país desde finales de los años 90. Ellos fueron realizados por distintos Presidentes en ejercicio y prometido en casi todos los programas presidenciales de los últimos 4 períodos.

manda por mejor localización que surgiría en respuesta al modelo de desarrollo económico y sus respectivos “altos grados de inestabilidad laboral, precarización del empleo, y de segmentación de la calidad de la oferta educativa y de salud” (p 116). Ante este escenario una buena localización “podría mejorar las oportunidades de trabajo en estos mercados flexibles” (p 116). Tal como señalamos anteriormente, el vivir en un campamento en muchos casos tendría que ver con una estrategia de reducción de la vulnerabilidad. La clave en este caso puede retratarse a través de la geografía de oportunidades a la que tendría acceso una familia por el hecho de vivir en un sector de la ciudad en comparación con otro¹⁵. Las familias realizarían una especie de balance de opciones entre una vivienda informal con acceso a una mejor geografía de oportunidades, versus el acceso a una vivienda formal, pero con una peor geografía de oportunidades. Veamos qué factores incidirían este balance.

i. Vivir en un espacio más precario

Uno de los rasgos más evidentes de los asentamientos informales es la mala calidad de sus viviendas. Sobre este punto no sólo parece influir la falta de recursos de las familias que ahí viven, sino además los bajos incentivos que estas familias tienen para mejorar su vivienda gradualmente en el tiempo. Galiani & Schargrodsky (2005) muestran que ante la incertidumbre en la posesión de los títulos de propiedad, familias con iguales condiciones previas invierten bastante menos en su vivienda. Con un caso bastante excepcional de experimento natural en la entrega de títulos de propiedad en Argentina, encuentran que las familias que recibieron sus títulos de propiedad a lo largo del tiempo vivían en viviendas cuya calidad era un 40% mejor que las de sus vecinos que aún seguían esperando por sus títulos.

(15) Ver Galster y Killen (1999)

Brain et al. (2010) reafirman lo anterior al mostrar que la principal razón que expresan los habitantes de los campamentos para abandonar este lugar es la necesidad de vivir en una vivienda mejor.

ii. Acceder a una mejor geografía de oportunidades

Tal como lo destaca Tironi (2004) respecto del famoso texto de Dreier y Swanstrom (2001), Place matters, el lugar importa. Lo relevante del lugar tiene que ver con la posibilidad de acceder a ciertas oportunidades –económicas, laborales, recreacionales, etc- que no está repartida en forma homogénea al interior de la ciudad. Tomando en cuenta esta idea cuesta pensar que para las familias más vulnerables, el lugar que ocupen en la ciudad sea irrelevante. Tal como vimos para el caso del ingreso, el vivir en un campamento parece precisamente una estrategia de reducción de vulnerabilidad que los hogares de los asentamientos informales movilizan a su favor. En esta misma línea, Glaeser (2000) muestra que los pobres de EEUU suelen vivir en las zonas centrales de la ciudad accediendo así a una mejor localización, que les permite compensar su baja calificación y disminuir los costos de transporte del hogar al trabajo. Brain et al. (2010) por su parte, muestran que esta búsqueda por una mejor geografía de oportunidades es una constante generacional en el caso de Chile, particularmente centrada en la zona de Santiago. Lo anterior se refuerza con los resultados de Undurraga (2011), que revelan que la tasa de empleo masculino para los hogares de campamentos es de un 40%, bastante superior al 25% de los hogares pobres de la RM.

Un interesante aporte en esta línea lo entregan Celhay y Sanhueza (2011). Utilizando los mismos datos de Brain et al (2010) con una muestra contrafactual de familias representativas de viviendas sociales de Santiago, encuentran que los hombres de campamentos encuentran mejores resultados de empleo (tasa de participación laboral y de empleo) que aquellos que con atributos similares viven

en viviendas sociales. Por su parte, Gallegos (2006) muestra que las redes sociales y algunos elementos asociados al capital social de los campamentos tienen importantes efectos sobre la superación de la pobreza mediante el trabajo.

4. Capital Social y participación. ¿Cuánto importa? ¿Cuánto se puede?

Un último aspecto de interés consiste en contrastar la discusión sobre los asentamientos informales con uno de los denominados enfoques alternativos de pobreza llamado el enfoque de capital social. Si bien aquí la evidencia es muchísimo menor que en los casos precedentes, resulta interesante revisar la discusión y revisar su relevancia para el diseño de políticas públicas asociadas al problema de los asentamientos informales.

El enfoque de capital social surge como respuesta crítica al predominio del ingreso/consumo en la caracterización del fenómeno de la pobreza. Al igual que otros enfoques de esta misma línea, éste concentra la mirada en los activos, más que en las carencias de los hogares pobres. Para ello, reelabora la noción de estrategia de vida a partir de la observación de lo que los pobres tienen, desestimando quizás el peso de ciertos condicionantes estructurales¹⁶.

Sin embargo, no existe claridad en la definición del concepto de capital social. Para algunos como Portes (1998) el problema es que muchas veces se le define en forma tautológica sin dejar claro si la asociatividad a la que se relaciona es causa o consecuencia de la existencia de este

tipo de capital. Para otros sin embargo, no constituye propiamente un tipo de capital (Fine 2001), pero sin embargo es algo que ayuda a potenciar la productividad de otros capitales presentes en las personas (Coleman, 1990)¹⁷. De todas formas, existe un consenso respecto de que aún su medición cuantitativa está lejos de ser factible (Portes, 1998, Fukuyama, 2000; Fine, 2001).

Para nuestra discusión tomaremos la definición de Atria (2003), que lo define como la “capacidad efectiva de movilizar productivamente y en beneficio del conjunto, los recursos asociativos que radican en las distintas redes sociales a las que tienen acceso los miembros del grupo en cuestión”. Su vínculo con la reducción de la pobreza es bastante original; según Arriagada (2004), corresponde a los “medios para desplegar capacidad de reacción frente a la pobreza¹⁸”. Un aporte interesante en esta línea es poner atención en el capital social comunitario y, siguiendo también a Atria (2003), en sus estrategias de promoción referida a sus dos componentes fundamentales: empoderamiento y asociatividad¹⁹. Aquí estarían los aspectos fundamentales a tomar en cuenta para lograr la reducción de la pobreza.

De todas formas, es necesario constatar aquí también la heterogeneidad de los asentamientos informales y sus pobladores como un elemento indispensable de cualquier análisis. Hasta ahora, no existe evidencia certera que permita asegurar que cualquier presupuesto de capital social se traduzca en una salida de la pobreza más eficaz en el tiempo. Precisamente creemos que éste es uno de los aspectos menos desarrollados y más urgentes de respaldar

(16) Tal como señala Arriagada et al. (2004), este enfoque plantea un polo de discusión bastante distinto al del ingreso/consumo. Para ellos, Moser presenta un modelo que resulta un equilibrio que combina los activos que poseen los hogares y las condiciones estructurales del entorno que enfrentan. Una adaptación de éste se presenta en la figura 5.

(17) Precisamente en esta línea Durston (2003) defiende la noción de capital como un activo que reporta beneficios que en su ausencia no existirían.

(18) Arriagada et al. (2004) p10.

(19) Es necesario distinguir entre las redes y el capital social, éste último reside en el primero, sin embargo no todas las redes se traducen en un capital que puede administrar un hogar o una comunidad a su favor. Las redes permiten describir el lugar en que reside el capital social de una persona.

empíricamente ante los nuevos diseños que puedan surgir. Por ello, queremos constatar las potencialidades de este enfoque y dar algunas líneas de orientación hacia las futuras investigaciones que surjan en el campo del estudio del capital social de los asentamientos informales.

a) Capital social y carencia material

No es clara la evidencia respecto del vínculo entre capital social y carencia material. Por un lado, Lomnitz (1975) plantea que la reciprocidad surge de situaciones de carencia de recursos materiales y es ella quien moviliza los recursos sociales y los convierte en económicos. Como contraparte, González de la Rocha (2003) encontró -en su evaluación sobre los impactos de la implementación en sus primeros años del programa Progresar/Oportunidades en México- que, dentro de las desventajas acumuladas producidas por la exclusión laboral y la precariedad de opciones para la generación de ingresos, se produce un proceso de erosión de los recursos de los pobres, incluidos los recursos sociales.

De todas maneras, existe una serie de factores que, al menos potencialmente, permiten concebir al capital social como una herramienta importante que estaría presente en muchas de las comunidades de asentamientos informales.

b) Historias y carencia que unen

A simple vista, es posible analizar los niveles de asociatividad presentes en poblaciones que comparten no sólo un espacio al interior de la ciudad, sino la mayoría de las veces una historia de marginación similar. No es claro que la historia común opere necesariamente como un aditivo social, sin embargo existen buenos argumentos para sostener que factores asociados a esta historia -como la defensa permanente del territorio que habitan- juegan un importante rol en ello.

De Soto (1987), al estudiar los presupuestos de la vivienda informal en Lima en los años ochenta mostró que, contrario al tradicional prejuicio que vincula anarquía y desorden con la vida en los asentamientos informales, al interior de éstos existe un conjunto de “normas extralegales” que regulan en cierta forma las relaciones sociales, compensan la falta de protección legal y entregan progresivamente cierta estabilidad y seguridad para los derechos adquiridos. Llamó “normatividad extralegal” a este conjunto de reglas. De Soto²⁰ muestra que la toma o invasión de un terreno está basada en una rigurosa lógica de funcionamiento. El origen de la organización de los pobladores estaría en el “contrato de invasión” que establecería las responsabilidades de cada parte en la toma del terreno definido. Sin contrato sería muy difícil de alcanzar una masa crítica suficiente para evitar que el propietario pueda actuar eficazmente. De la ejecución de este “contrato” aparecería, como consecuencia inmediata, la instauración de un derecho sobre el terreno que denomina “derecho expectativo de propiedad”. Éste correspondería a un tipo de derecho imperfecto, ya que si bien entrega la seguridad y estabilidad para habitar el terreno, no entrega los incentivos necesarios para invertir confiablemente importantes cantidades de dinero. De esta forma, no proporciona sobre sus pobladores los mismos atributos que la propiedad tradicional -su relativa vulnerabilidad los obligaría a asumir una serie de costosas medidas precautorias.

Así también, son muchas las ideas que muestran el impacto que el capital social puede generar. Para Lomnitz (1975), “el marginado” logra sobrevivir precisamente gracias a una organización social especial -sui generis- que les permite compensar la falta de seguridad económica con las redes de intercambio recíproco de bienes y servicios. González de la Rocha (2003) destaca por su parte, otros tra-

(20) De Soto (1987) argumenta en su texto que la vivienda informal tiene una enorme similitud que la formal en cuanto a su legitimidad social. El proceso de adquisición de ésta sufre muchas veces el proceso exactamente inverso al de una formal y su orden sería el siguiente: Ocupación - Construcción - Habitación - Propiedad

bajos donde se lo define como "un refugio contra la desocupación" (Chiarello 1994), "un seguro de desempleo a la latinoamericana" (Lomnitz 1975), como "intercambios que compensan los aumentos de los costos de la economía" (Gershuny 1994), o como "parte de la solución" (Durston 2003). Todas estas perspectivas muestran que, en diversas situaciones, el intercambio social opera como un amortiguador de las necesidades y los problemas de escasez de recursos, más aún en contextos donde existen pocas posibilidades de obtener ingresos por medio de la fuerza de trabajo.

c) La reciprocidad no es gratuita.

Sin embargo, ni la vida al interior de los asentamientos informales ni la noción de capital social debe ser idealizada. Así como muchas veces la historia o los proyectos resultan excelentes "catalizadores" de un capital social efectivo que permite ser un real escudo que protege ante la vulnerabilidad de las familias que viven en condiciones de pobreza, también existe una serie de circunstancias que podrían operar como impedimentos a la generación o promoción de capital social, así como los costos y obligaciones que éste genera.

Stokes (1962) analiza este punto al intentar explicar por qué, a pesar de la riqueza, el alto desarrollo económico de los Estados Unidos y un enorme esfuerzo por eliminar los asentamientos informales, éstos seguían proliferando en las grandes ciudades. La principal razón –decía– tiene que ver con la falta de una adecuada teoría respecto de su formación. Plantea así, un modelo que distingue entre 4 tipos distintos de asentamientos informales. La principal diferencia estaría entre los asentamientos de esperanza y desesperanza. La distinción en este caso sería de orden intuitivo y haría alusión a una cualidad psicológica de sus habitantes por mejorarse a sí mismos, y la valoración del rol que su esfuerzo puede jugar en ello. Los asentamientos de esperanza tendrían dentro de sí a los recién

inmigrados a la ciudad que, pese a sus habilidades no desarrolladas presentan un gran ímpetu por mejorar. Éste tipo de asentamientos sería el que fácilmente mejora y abandona su condición informal. Como contraparte, los asentamientos de desesperanza albergarían dentro de sí a pobladores con menores capacidades de mejorar y con enormes dificultades de insertarse adecuadamente en el mercado laboral. De esta forma, Stokes (1962) sostiene que la permanencia de los asentamientos informales en EEUU "depende tanto de la tasa de inmigración como de la tasa de integración o de absorción de sus migrantes" (p 162).

Otro punto que permite evitar la idealización del capital social está en el reconocimiento del conflicto y sus alcances. Como lo destacan Arriagada et al. (2004)²¹ "el potencial asociativo del conflicto es tan importante como el de cooperación" (p 26). Tal como plantean Kessler y Roggi (2003), los conflictos "no se trata de evitarlos, como una anomalía en una comunidad idealmente armónica, sino de integrarlos al diseño y ejecución de los planes" (p 26).

Por otro lado, existe una serie de costos y obligaciones vinculados a la sociabilidad. Dentro de los costos no deseables aparece el problema de la exclusión de extraños²². Así también hay algunos costos directamente asociados que bajo ciertas condiciones hacen difícil la promoción del capital social, tal como lo demuestra González de la Rocha (2003) en relación al proceso de erosión de los recursos en un conjunto de familias de México. Así también, Arriagada et al. (2004) señalan que "en comunidades pobres, donde los individuos y familias entablan una lucha cotidiana por obtener ingresos apenas suficientes para la alimen-

(21) Para una adecuada comprensión de la relevancia del conflicto, Arriagada et al (2004) establecen una serie de recomendaciones que permiten manejar los niveles de conflictividad.

(22) Arriagada et al. (2004) señalan: "ciertas redes de capital social pueden tener consecuencias no deseables, como la exclusión de extraños. Es decir, que los mismos lazos beneficiosos para miembros de un determinado grupo, por lo común los autorizan a vedar el acceso a recursos de miembros de otros grupos" (p 27).

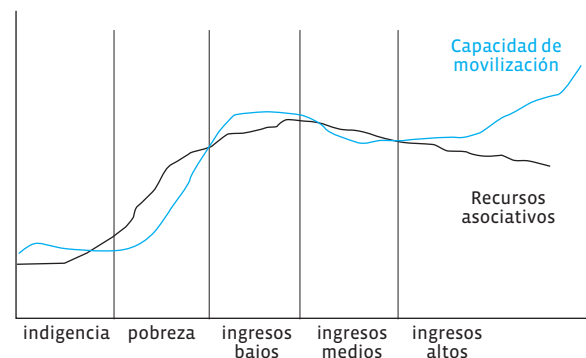
tación, cumplir con las obligaciones de la sociabilidad se convierte en una tarea sumamente difícil” (p 27). Una persona mientras más integrada está en una red de relaciones, más obligaciones tiene. En algunos casos, la excesiva sociabilidad entre los miembros de una comunidad puede aparecer como una carga cuya “densidad de relaciones y la capacidad de control social (...) los hace aceptar y rechazar lo que la comunidad espera de ellos, más que permitirles movilizar recursos de relaciones sociales, los fuerza a destinarlos únicamente a lo que es socialmente aceptado” (p 27). De esta manera, la reciprocidad se torna una obligación difícil de cumplir para quien vive en un contexto precario.

d) Capital social florece cuando las condiciones materiales lo permiten.

Tomando en cuenta los costos asociados y las diferentes estrategias que utilizarían los hogares, Atria et al. (2003) plantea un vínculo entre capital social y pobreza por medio de la distinción entre la capacidad de movilización del capital social, y los recursos asociativos con que contaría una comunidad. La relación queda descrita por la Figura 5.

En una situación de extrema pobreza –indigencia- los costos de adquisición de los recursos asociativos parecieran lidiar con otro tipo de bienes más fundamentales para la sobrevivencia. En este caso sería válido el esquema presentado por González de la Rocha (2003). Con mayores ingresos a cuestas, los hogares serían capaces de movilizar ciertas conexiones sociales a su favor –en términos de beneficios económicos- y, por lo tanto, hacer uso de las relaciones sociales en el sentido que señala Lomnitz (1975). Habría entonces, tal como lo destacan Arriagada et al. (2004), un umbral mínimo de recursos necesarios para promover el capital social.

Figura 5. Distribución del capital social y la distribución del ingreso



Fuente: Atria (2003)

e) Posibilidades de promover la participación: la importancia del intermediario social

Como hemos señalado, no todas las formas de sociabilidad se traducen en mejoras efectivas de la calidad de vida de los habitantes más pobres²³. Una buena posibilidad de promoción del capital social orientado hacia la superación sustentable de la pobreza es la participación. Imparato y Ruster (2003), comparando algunos proyectos de urbanización progresiva en América Latina, muestran cómo el rol de los pobladores puede acarrear importantes mejoras

(23) Una interesante distinción en esta línea la comentan Arriagada et al. (2004) al distinguir entre capital social de unión (bonding), de puente (bridging) y de escalera (linking). El primero hace alusión a las redes que se establecen entre los mismos miembros de una comunidad que sólo podría tener un efecto paliativo ante escenarios de riesgos en el bienestar de sus miembros. Como formas más sustentables en la superación de la pobreza, destacan la relevancia del capital social de puente que potencia la relación entre organismos públicos, privados tipo ONG's y la sociedad civil, que sería un típico ausente de las políticas sociales, pese a que "algunas evaluaciones (...) destacan que cuando microproyectos territoriales son planificados contemplando instancias provinciales de reunión, tienden a ser más exitosos" (p.34). En el caso del capital social de escalera que vincula a las familias y sus agrupaciones con programas, autoridades y funcionarios públicos.

(24) Definen como local residentes -o pobladores en nuestro caso- a quienes habitualmente se les llama beneficiarios o destinatarios de un programa. Dejan de lado estas denominaciones precisamente por el carácter pasivo que denotan.

en la implementación e impacto de ciertos proyectos²⁴. Según ellos, habría un fuerte vínculo entre participación²⁵ comunitaria, impacto y sustentabilidad de un proyecto. Para ello, trabajan con dos premisas aplicadas a los casos de urbanización: por el lado de la demanda toman en cuenta que existe un fuerte deseo y poderoso potencial dentro de las comunidades de bajos ingresos por cuidar de sus propios temas, administrar sus finanzas y crear activos sustentables en infraestructura y, por el lado de la oferta muestran que la participación trae enormes beneficios al proyecto, aunque también tiene algunos costos y riesgos involucrados. El desafío no sería entonces alcanzar el máximo nivel de participación, sino lograr el nivel de participación que es apropiado a las circunstancias, tomando en cuenta los objetivos del proyecto y las restricciones y oportunidades locales.

El costo de la participación está asociado al tiempo y al gasto asumido en montar los mecanismos necesarios, el procedimiento de servicios especializados, como la asistencia socio-técnica, y el tiempo requerido en la formulación y preparación de las fases del programa. Los riesgos en esta línea, están asociados a iniciativas pobremente administradas. Para ello, los autores definen siete pilares de la participación que permiten ordenar el rol del intermediario social. Ellos responden a diferentes aspectos del proceso participativo que van desde la conexión con la demanda hasta la sustentabilidad²⁶. Sin una intermediación competente pueden surgir conflictos de interés que paralicen el proyecto o que le hagan perder el foco.

(25) Imparato y Ruster (2003), definen participación como el “proceso en el cual las personas, y especialmente las personas desaventajadas, influyen sobre la asignación de recursos, política, formulación de programas e implementación, y son involucrados en diferentes niveles y grados de intensidad en las etapas de identificación, planificación, diseño, implementación, evaluación y post evaluación del desarrollo de proyectos” (p 20, traducción propia).

(26) En resumen ellos son: Información y comunicación de los avances, logros y fracasos del proyecto; definición de las herramientas de planificación y participación; Intermediarios fuertes; cambio de actitud; cambio de estructura de Incentivos; Estructura Institucional; y Capacidad Técnica.

De todas formas, para Imparato y Ruster (2003) la ausencia de una tradición participativa en una determinada localidad no debe ser la excusa para evitar la participación. Su relevancia intrínseca no puede quedar relegada ni siquiera a este aspecto. Para ello, destacan en todos los casos comparados de América Latina la importancia de un intermediario social fuerte. Es en el diseño del rol de éste donde se jugaría la real posibilidad de involucrar a la comunidad. La clave en este aspecto, desde un punto de vista operacional, estaría dada por dos factores: la existencia de organizaciones calificadas que busquen actuar como intermediarios, y la asignación de suficientes recursos para cubrir el costo de tales intermediaciones.

5. Conclusiones: La vivienda digna como derecho

Este trabajo busca poner en perspectiva tres discusiones relevantes sobre el fenómeno de los asentamientos informales. Este tipo de asentamientos constituye un punto clave de observación de un fenómeno más complejo y heterogéneo como la pobreza. La tesis central aquí planteada, sostiene que al igual que en esta última, una descripción integral del fenómeno exige superar la realidad exclusiva de quienes viven en esta situación. Las principales conclusiones de este artículo surgen a partir de esta reflexión y se dividen en dos partes.

En primer lugar, las familias de los asentamientos informales debieran constituir un grupo prioritario de la política social. Si bien existe cierta evidencia que muestra que no son necesariamente el grupo más pobre de la población según ingresos, este solo dato no puede restarles prioridad. La complejidad del fenómeno de la pobreza exige un acercamiento más completo y fino. Son dos los alcances que se puedan hacer en esta línea. Primero, la necesidad de tener en perspectiva los principales factores

que afectan la calidad de vida de sus habitantes y en este sentido la vivienda constituye un bien indispensable que el ingreso como medida no considera en su estimación. Enfoques sencillos de identificación de la pobreza como el de necesidades básicas (NBI por ejemplo) tenían en cuenta muy claramente este aspecto. De todas maneras, la precariedad en una de las condiciones esenciales de la vida es un argumento certero para una urgente y adecuada focalización de recursos para quienes lo necesiten. Segundo, la observación de los ingresos de una familia en un momento del tiempo, si bien puede dar cuenta del estado puntual de pobreza de esa familia, no aporta toda la información respecto del patrón completo de vulnerabilidad a la que está enfrentada. Precisamente los altos niveles de vulnerabilidad de las familias más pobres están relacionados con la dinámica intertemporal de sus ingresos. Un análisis más fino en este sentido debe tomar en cuenta el portafolio de recursos que ese hogar dispone, las estrategias que movilizan, y la estructura de oportunidades que enfrentan. En este sentido, observar que los hogares de campamentos obtienen ingresos mayores a los de los grupos pobres, incluso a grupos de la población con historias similares, pero que, a la vez poseen un portafolio de recursos similar, no hace más que confirmar la idea de que los campamentos surgen como una estrategia de reducción de vulnerabilidad a la pobreza. De esta manera, es necesario avanzar hacia el diseño de una política de vivienda y urbanismo que asegure un acceso digno a todos sus habitantes. Tal como vimos para el caso de los campamentos en Chile, este acceso no sólo debe poner en cuestión los esquemas de financiamiento y producción, sino además el espacio de la ciudad que se disponga para ello.

El segundo gran punto en cuestión suscribe la necesidad de estudiar los asentamientos informales más allá de la realidad de sus propios habitantes, más allá de sus carencias y necesidades. Si bien aún queda un largo camino por comprender qué incide en la decisión o necesidad de una familia de habitar al interior de un asentamiento informal,

existe buena evidencia para afirmar que, de algún modo importa el modo en que está organizada la ciudad y la forma en que reparte las oportunidades a sus habitantes. Es necesario incorporar en esta línea una mirada urbana del fenómeno que tome en cuenta la real demanda de sus habitantes. En ese sentido, parece haber ya evidencia suficiente –especialmente al revisar el caso de Chile de los últimos años– para comprender que ésta es una demanda combinada de vivienda y acceso a la ciudad. En esta línea no hay definiciones precisas de cómo este particular tipo de demanda puede ser plenamente satisfecho. Surge como intuición natural el reconocer que quienes ahí viven no pueden ser un mero espectador de las políticas de solución que se pretendan implementar. Una solución adecuada debiera atender e interpretar la demanda de los pobladores en lo más profundo. La reflexión a partir del rol del capital social y el tipo de participación de los destinatarios de las políticas sociales parece ser una muy buena guía. Si bien en este caso la reflexión teórica y empírica parece estar en un estado bastante preliminar, existen ya buenas pautas para abandonar el rol de espectador que muchas veces juegan los pobladores de los asentamientos informales.

Bibliografía

- Adato, M. (2000). *El impacto de PROGRESA sobre las relaciones sociales en la comunidad*. IFPRI, Recuperado el 9 de agosto de 2011 de: www.ifpri.org/sites/default/files/publications/adato_comunidad.pdf
- Aravena, S. & Sandoval, A. (2005). El diagnóstico de los pobladores con techo. En A. Rodríguez y A. Sugranyes (Eds.) *Los con techo. Un desafío para la política de vivienda social*. Santiago de Chile: Ediciones SUR.
- Armijo, L. (2008). *Las políticas de bienestar en Chile y sus limitaciones en la construcción de una ciudadanía plena*. Rescatado el 9 de agosto de 2011 de www.facso.cl/prealas/PDF/ponencias/ciudadania/L_Armijo.pdf
- Arriagada, I., Miranda, F. & Pávez, T. (2004). *Lineamientos de acción para el diseño de programas de superación de la pobreza desde el enfoque de capital social*. Recuperado el 9 de agosto de 2011 de: http://www.eclac.org/publicaciones/xml/6/19486/sm_36_lcl2179.pdf
- Atria, R., Siles, M., (comps) (2003). *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*. Santiago de Chile: CEPAL
- Banerjee, A. & Duflo, E. (2011). *Poor Economics: A Radical Rethinking of the Way to Fight Global Poverty*. New York: Public Affairs.
- Bourguignon (2003). F. and Chakravarty, S. 2003. The measurement of multidimensional poverty, *Journal of Economic Inequality*, 1 (1): 25-49.
- Brain, I. Prieto, J. Sabatini, F. (2010). Vivir en campamentos: ¿camino hacia la vivienda formal o estrategia de localización para enfrentar la vulnerabilidad?. *EURE* 36, (109). 11-141.
- Celhay, P. & Sanhueza, C. (2011). *Location, location, location: Labor outcomes in urban slums of Santiago-Chile*. Documento de Trabajo n°3, Instituto de Políticas Públicas, Universidad Diego Portales. Disponible en www.politicaspUBLICAS.udp.cl
- Coleman, J. (1990). *Social Capital, Foundations of Social Theory*. Harvard University Press.
- Cooper, R y Christopher Nielsen (2004). Dinámica de la pobreza, desigualdad y movilidad social en Chile, *Revista CIS* (5). 23-33
- Dreier, P., Mollenkopf, J. & Swanstrom, T. (2001). *Place Matters. Metropolitica for the Twenty-first Century* Lawrence, KA: University Press of Kansas.
- De Soto, H (1987). *El Otro Sendero*. Bs Aires: Editorial Sudamericana
- Domínguez, P (2006). *Vulnerabilidad a la pobreza en Santiago de Chile*. (Tesis para optar al grado de Magíster en Sociología). Universidad Católica de Chile. Disponible en http://www.uc.cl/sociologia/magister_tesis.html
- Durston, J. (1999). Construyendo capital social comunitario. *Revista de la Cepal*, (69), 103 – 118. Disponible en: <http://www.eclac.cl/publicaciones/SecretariaEjecutiva/7/lcg2067/durstonesp.pdf>
- Durston, John (2003), Capital social: parte del problema, parte de la solución en la persistencia y en la superación de la pobreza en América Latina y el Caribe, En R. Atria, & M. Siles (comps). *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*, Santiago de Chile: CEPAL

- Escobar, A. (2003). *Poverty, Social Capital and International Migration*. Centro de Investigaciones Superiores del Instituto Nacional de Antropología e Historia (CIESAS). Inédito.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The three goals of welfare capitalism*. London: Polity Press
- Fine, B. (2001), *Social Capital vs. Social Theory: Political Economy and Social Science at the Turn of the Millennium*, London: Routledge.
- Fukuyama, F. (2000). *Social Capital and Civil Society*. IMF Working Paper. Presented at the IMF Institute Conference on Second Generation Reforms, November 8 –9, 1999.
- Galiani, S. & Schargrodsy, E. (2005). Property Rights for the Poor: Effects of Land Titling. *Business School Working Papers propwrightspoor*, Universidad Torcuato Di Tella.
- Gallegos, Sebastián (2006). *El nivel de organización en campamentos y su incidencia en la pobreza*. Tesis para optar al grado de Economista, Universidad de Chile.
- Galster, G. y Killen, S. (1995). The geography of opportunity: A reconnaissance and conceptual framework. *Housing Policy Debate*, 6 (1), 7-43.
- Garcés, M. (2002). *Tomando su sitio. El movimiento de pobladores de Santiago, 1957-1970*. Santiago: Ediciones LOM.
- Glaeser, E., Kahn, M. & Rappaport, J. (2000). *Why Do the Poor Live in Cities?*, Harvard Institute of Economic Research. Discussion Paper Number 1891. Harvard University, Cambridge, MA. Disponible en <http://www.economics.harvard.edu/pub/hier/2000/HIER1891.pdf>
- González de la Rocha, M. (2003). *Oportunidades y capital social*. Ponencia presentada en el Seminario “Capital social y programas de superación de la pobreza: lineamientos para la acción”, CEPAL, Santiago de Chile, 10 y 11 de noviembre.
- Imparato, I. & Ruster, J. (2003). *Slum upgrading and Participation Lessons from Latin America*. Washington DC: The world bank.
- Jalan, J. & Ravallion, M. (2000). Is Transient Poverty Different? Evidence for Rural China. *Journal of Development Studies*, (36), 82-99.
- Katzman, R. (2001). Seducidos y Abandonados: El aislamiento social de los pobres urbanos. *Revista de la CEPAL*, (75) . Disponible en www.eclac.org/publicaciones/xml/6/19326/Katzman.pdf
- Katzman, R. (2005). *Notas sobre la medición de la vulnerabilidad*. En BID-Banco Mundial-CEPAL-IDEC, 5to Taller Regional. La medición de la pobreza: Métodos y Aplicaciones. Santiago de Chile.
- Katzman, R. & G.Wormald. (2002). *Trabajo y Ciudadanía. Los cambiantes rostros de la integración y exclusión social en cuatro áreas metropolitanas de América Latina*. Santiago, Chile: Fernando Errandonen editor.
- Katzman, R. (1999). *Activos y estructura de oportunidades: estudio sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay*. Montevideo: CEPAL.
- Kessler, G. & Roggi, M. (2003). Programas de superación de la pobreza y capital social. La experiencia argentina de los 90. Ponencia presentada en el Seminario *Capital social y programas de superación de la pobreza: lineamientos para la acción*, Sala Raúl Prebisch, CEPAL, 10 y 11 de noviembre.

- Labbé, F. & LLÉVENES, M. (1986). Efectos distributivos derivados del proceso de erradicación de Poblaciones en el Gran Santiago. *Estudios Públicos*, n.24(1986:Primavera), pp.197-242.
- Larrañaga, O. (2007). *La medición de la pobreza en dimensiones distintas al ingreso*. Santiago, Chile: CEPAL.
- Lipton, M. & Ravallion, M. (1995). Poverty and Policy. En J. Behrman & T. N. Srinivasan (Eds). *Handbook of Development Economics*. Amsterdam: North-Holland.
- Lomnitz, L. (1975). *¿Cómo sobreviven los marginados?* México DF: Siglo XXI editores.
- Mardones, N. (2007). Dinámica de la pobreza en campamentos de la Región Metropolitana. *Revista CIS*, (6), 2 – 11.
- Moser, C. (1998). The asset vulnerability framework. Reassessing urban poverty reduction strategies. *World development* 26 (1): 1-19
- OSUAH (2007). *Encuesta Panel Casen 1996, 2001 y 2006: Primera Fase de Análisis*. Recuperado el 9 de agosto de 2011 de http://www.osuah.cl/documentacion_encuestapanelcasen/MINUTA_Primer_Fase_Analisis_Encuesta_Panel_CASEN_17oct07.pdf
- Portes, A. (1972). Rationality in the Slum: An Essay on Interpretive Sociology. *Comparative Studies in Society and History*, 14(3), 268–286.
- Portes (1998). Social Capital: Its Origins and Applications in Modern Sociology. *Annual Review of Sociology*, 24, 1-24.
- Raczynski, D. & Serrano C. (2003). Programas sociales y capital social en Chile. Evidencias y aprendizaje. Ponencia presentada en el *Seminario Capital social y programas de superación de la pobreza: lineamientos para la acción*, Santiago de Chile, Sala Raúl Prebisch, CEPAL, 10 y 11 de noviembre.
- Ravallion, M., Chen, S. & Sangraula, P. (2007). *New Evidence on the Urbanization of Global Poverty*. Policy Research Working Paper Series 4199, The World Bank.
- Rodríguez A. & Sugranyes A. (eds.) (2005). *Los con techo. Un desafío para la política habitacional*. Santiago, Chile: Ediciones Sur.
- Stiglitz, J. (2000). Formal and informal institutions, en Partha and Ismail Serageldin (eds.). *Social capital, A Multifaceted Perspective*, Dasgupta, Washington D. C: World Bank.
- Stokes, C. (1962). A Theory of slums. *Land economics*, 38 (3), 187-197
- Tironi, M. (2004) El lugar de la pobreza. Características, cambios y escalas. *Revista CIS*, (4), 22- 29
- Ugarte, C. (2010) *Análisis de la decisión de mudarse a una vivienda social para familias habitantes de campamentos. Evidencia para la Región Metropolitana*. Tesis para optar al grado de Magíster en Economía, Departamento de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- UN- Habitat (2003). *The Challenge of Slums. Global Report of Human Settlements 2003*. United Nations Human Settlements Programme. Recuperado el 9 de agosto de 2011 de www.unhabitat.org/pmss/getElectronicVersion.aspx?nr=1156&alt=1

Undurraga, Raimundo (2011). *The economic lives of the slums in Latin America: A first approach*. Tesis para optar al grado de Magíster en Políticas Públicas, Departamento de Economía, Universidad de Chile".