

IMPACTO DE LAS INTERVENCIONES URBANO HABITACIONALES EN LA VILLA PARINACOTA Y LOS EFECTOS EN SU REGENERACIÓN URBANA.

URBAN AND HOUSING INTERVENTION IMPACT IN VILLA PARINACOTA AND ITS EFFECTS ON URBAN REGENERATION

Daniela Martínez Olivares ^{1,2}

RESUMEN

Las intervenciones urbanas y habitacionales realizadas desde el año 2000 hasta el 2016 en la Villa Parinacota, ubicada en la zona norte de la Región Metropolitana de Chile, han dejado consecuencias sociales, jurídicas y físico-espaciales, que al día de hoy impactan a su regeneración urbana. En este caso, se discuten tres aspectos claves que se desprendieron de estas secuelas: tenencia de la propiedad, fragmentación del tejido social y deterioro físico-espacial. Los resultados de esta reflexión podrían servir como insumo para abrir un debate en torno al diseño de políticas públicas asociadas a la regeneración urbana de territorios sobre intervenidos. Para este análisis se utilizó una metodología experiencial, desde el trabajo directo de la autora en el proceso de regeneración urbana de esta villa.

PALABRAS CLAVE: *regeneración urbana; urbanismo; Villa Parinacota.*

Recibido: 30/03/2018

Aceptado: 27/05/2018

ABSTRACT

The urban and housing interventions that took place from 2000 to 2016 in Villa Parinacota, located at the northern part of the Metropolitan Region of Chile, have left social, legal and physical and spatial consequences, which, to this day, have an impact on the regional urban regeneration. In this case study, three key aspects that emerged from this aftermath are discussed: Property ownership, fragmentation of the social fabric and physical and spatial deterioration. The results for this analysis could serve as an opportunity to open a debate on the design of public policies associated to the urban regeneration of territories in which it has been intervened. A methodology based on the author's first hand work experience in the process of urban regeneration of this location was used for this analysis.

KEYWORDS: *urban regeneration; urban; Villa Parinacota.*

Received: 30/03/2018

Accepted: 27/05/2018

¹(Chile) Arquitecta, Pontificia Universidad Católica de Chile. Magíster en Hábitat Residencial, Universidad de Chile. Coordinadora equipo Villa Parinacota, Rehabilitación Urbana, Servicio de Vivienda y Urbanismo Región Metropolitana.

²(Chile) Architect, Pontificia Universidad Católica de Chile. Master in Residential Habitat, University of Chile. Villa Parinacota team coordinator, Urban Rehabilitation, Housing and Urbanism Service Metropolitan Region. Email: arquitecta.dmo@gmail.com .

INTRODUCCIÓN

A continuación, se realiza un análisis crítico de las intervenciones urbanas y habitacionales realizadas desde el año 2000 hasta 2016 en la Villa Parinacota, ubicada en la zona norte de la Región Metropolitana de Chile, en la comuna de Quilicura. Los principales objetivos de estas intervenciones han sido, por un lado, mejorar la calidad de vida de sus habitantes y por otro, regenerar su tejido urbano. Sin embargo, a la fecha, el nivel de deterioro físico y social se ha mantenido, lo cual hace de este conjunto de viviendas parte de los barrios críticos del país³. En este contexto, las dos intervenciones con mayor impacto, corresponden al Programa Piloto de Movilidad Habitacional, aplicado durante los años 2000-2004 y al Programa de Segunda Oportunidad (2013-2016), ambos diseñados por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile (en adelante MINVU).

Actualmente, desde el territorio mismo, existe una voluntad de los actores involucrados por regenerar este conjunto habitacional, quienes, no obstante, y producto de las intervenciones de los años precedentes, se encuentran con una serie de complejidades en ámbitos jurídicos, sociales y físico-espaciales. Cabe reflexionar, por lo tanto, en cómo éstas estarían impactando al momento de diseñar un Plan de Regeneración Urbana.

El análisis y reflexiones⁴ de este artículo, se basan en el conocimiento y experiencia de la autora como profesional del Equipo de Rehabilitación Urbana, del Servicio de Vivienda y Urbanismo, Región Metropolitana (en adelante SERVIU R.M). Durante este trabajo se rescató el testimonio de residentes de la población, y de los profesionales que se han insertado en la Villa desde el año 2013. Por lo tanto, la virtud de este artículo radica en que se aporta desde la experiencia directa con todas las complejidades que la autora ha visualizado desde que comenzó la planificación de regeneración del territorio.

Desde esta perspectiva, el análisis propuesto de los diferentes programas aplicados en la Villa, resalta las consecuencias que se han generado y que deben

ser asumidas al momento de diseñar un Plan de Regeneración urbana. En este caso, se discuten tres aspectos claves que se desprendieron de las secuelas jurídicas, sociales y físico-espaciales: *tenencia de la propiedad, fragmentación del tejido social y deterioro físico-espacial*.

Primero se realiza una descripción de los programas y sus consecuencias, para posteriormente dar paso a cómo han impactado al plan de regeneración urbana que se está proponiendo para este conjunto habitacional.

ORÍGENES Y CONTEXTO VILLA PARINACOTA

Como ya es conocido y bastante estudiado, los barrios periféricos de las ciudades de Chile, que han sido producto de políticas de erradicación, resultan ser sectores segregados residencialmente⁵, y además entre los años 1992 al 2002 se han configurado como guetos, debido a problemas de drogas, crimen y deserción escolar (Sabatini y Brain, 2008). Durante el periodo de la dictadura militar, dada la necesidad de erradicación de asentamientos precarios, producto de la desregulación del mercado de suelo, el Estado amplió el límite urbano, con el objetivo de liberar suelos de bajo costo, propiciando posteriormente

³ La categoría de criticidad y alta criticidad fue realizada por MINVU (2014) mediante la Metodología: Índice de criticidad de Condominios Sociales, elaborado a partir de tres variables; superficie de departamentos (inferior a los 55m²), número de departamentos por hectárea (100 o más viviendas), y tipo de construcción. A nivel nacional en Chile, tenemos 83 barrios con alta criticidad, y 67 barrios críticos. La Villa Parinacota se encuentra dentro de los 5 barrios con alta criticidad de la comuna de Quilicura.

⁴ Este artículo corresponde a la versión extendida de un trabajo presentado en la Conferencia internacional de Arginalidad Urbana y Efectos institucionales en Santiago de Chile. La presentación se realizó el 11 de octubre en el Campus Lo Contador, Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Pontificia Universidad Católica, organizado por el equipo del Proyecto MUEI (Fondecyt N° 11150426, 2015-2018) y patrocinado por el Instituto de Estudios Urbanos y territoriales, el Programa de Antropología y la Revista EURE.

la construcción de viviendas sociales subsidiadas, y en donde por lo general sus habitantes provienen de los segmentos más pobres del país, desde distintas comunas expulsoras a otras receptoras (Tapia, 2011).

Hacia el año 2002, la Región Metropolitana experimentó una expansión importante del área urbana, principalmente debido a la construcción de viviendas sociales en el periodo post dictadura, entre 1990 y 2002, en donde se construyeron 135.082 unidades (Tapia, 2011), cuyas tipologías por lo general corresponden a edificios (blocks), de 3 a 4 pisos pareados⁶, agrupados uno al lado del otro sin distanciamientos adecuados, conformando barrios caracterizados por tener una alta densidad de viviendas y baja superficie habitable por unidad. De esta manera, se generó un paisaje urbano monótono y carente de espacios público, lo que propicia las condiciones para que se desarrollen actos delictuales y una serie de situaciones no deseadas.

La Villa Parinacota se construyó durante los años 90, y sus orígenes se encuentran en la movilidad de familias de campamentos⁷ desde diferentes sectores de la Región Metropolitana, específicamente de campamentos de Renca, Lampa, Conchalí, La Legua, Quilicura y personas con subsidios individuales gestionados y asignados por el SERVIU R.M.

Para esta Villa se construyeron 1680 unidades de vivienda⁸ de 36,5 m² en un terreno de 142.00 metros cuadrados, distribuidos en 70 blocks de 24 unidades cada uno, agrupados en siete manzanas y en 20 copropiedades (cada una con 2 o 4 blocks de 3 pisos). La densidad máxima permitida en el sector es de 600 habitantes por hectárea, en el caso de la Villa es de 588,73 habitantes por hectárea, bastante denso considerando que la superficie del conjunto es de 14,125 hectáreas, y cuyas copropiedades oscilan entre los 4000 y los 4500 m² en promedio.



Plano Situación Original Villa Parinacota. Fuente: Elaboración propia.

A modo de referencia, el universo total de viviendas sociales construidas entre 1979 y 2002 en la comuna de Quilicura suma un total de 6095 unidades (Tapia, 2011), de las cuales el 26,4% corresponde solo a la Villa Parinacota. Su alta densidad de viviendas con baja superficie, propiciaron la construcción de ampliaciones irregulares⁹, adosadas a los departamentos. Esto afectó directamente en la calidad del espacio común, que, al no ser entregado con sus cierros perimetrales según el proyecto de copropiedades, se transforma en un espacio público *tierra de nadie*, quedando como resultado espacios residuales e irregulares.

A diferencia de barrios similares como los ubicados en

⁵ Acá enmarcaremos el concepto de segregación residencial como lo indica Sabatini (2001) a la aglomeración de familias de un mismo grupo social en un territorio en particular, y que en el caso expuesto pertenecen al mismo grupo socioeconómico, situado en términos específicos, a la segunda dimensión de segregación residencial, señalada por Sabatini (2001), y que corresponde a la de ser un barrio configurado como socialmente homogéneo.

⁶ Según el catastro de condominios sociales realizado por MINVU (2014), existen 1555 conjuntos habitacionales en altura, y en copropiedad.

⁷ En Chile, el concepto de campamento, se refiere a asentamientos precarios e informales, en donde sus habitantes se han tomado ilegalmente terrenos desocupados.

⁸ La recepción final de construcción de la Villa Parinacota tiene fecha el 04/10/1994.

el sector de Bajos de Mena, que se caracterizan por su deficiente conectividad con el resto de la ciudad y carecer por muchos años de equipamiento y servicios públicos, la Villa Parinacota presenta una ubicación favorable dentro de la comuna de Quilicura, pese a que en sus orígenes se encontraba aislada, a partir del año 1997 comenzó la construcción de equipamientos, tales como el estadio municipal, colegios, jardín infantil y centros de salud. Además, posee una buena accesibilidad con respecto al centro de la comuna y está cercana a importantes avenidas, que conectan con el resto de la ciudad.

Actualmente, no existe registro que describa la evolución que ha tenido la Villa hasta llegar a su actual estado de evidente deterioro, pero se puede inferir que en gran medida se debe a la falta de un diseño adecuado en vivienda y espacio público, lo que de alguna u otra manera ha contribuido a la falta de interés de los residentes por cuidar su propio entorno. El paisaje urbano deteriorado se ve reflejado en las ampliaciones irregulares, mal uso de las escaleras compartidas, y en la carencia de áreas verdes, por nombrar algunos. Por otra parte, la incidencia de bandas delictuales¹⁰, asociadas al narcotráfico, sin duda, ha sido la causal de una serie de problemas espaciales, físicos e incluso de desplazamiento dentro de la villa. La sensación de inseguridad por parte de las personas, ha generado que éstas deban modificar las estructuras de sus departamentos, tomando medidas de protección, como construir cierres de ventanas excesivamente herméticos, y además que deban ser estratégicos en sus recorridos habituales, teniendo que desviarse para poder llegar a sus puntos de destino.

Los residentes de la Villa son en su mayoría chilenos, pero en el último tiempo la comuna se ha caracterizado por acoger la llegada de población haitiana, boliviana, colombiana y peruana. Por ahora no profundizaremos en esto, pero es importante señalar que se trata de una temática que debe desarrollarse debido a los abusos en sus derechos, como, por ejemplo, ser víctimas de estafas por la venta de propiedades sin dominio, o por los altos precios que pagan en arriendos, lo que

los obliga a vivir en condición de hacinamiento, y por consecuencia, de alguna manera incide en la recuperación de este barrio.

POLÍTICAS DE VIVIENDA Y URBANISMO APLICADAS EN VILLA PARINACOTA ENTRE LOS AÑOS 2000 AL 2017.

A partir del año 2000, en algunos de los barrios construidos en los 90, el MINVU ha diseñado y aplicado programas que pretenden abordar problemáticas urbano-habitacionales, “orientados a amortizar las patologías de un espacio de injusticia producido en democracia” (Hidalgo, Urbina, Alvarado y Paulsen, 2011, p. 92).

El retorno cíclico del Estado a estos sectores da cuenta en cierta medida de las fallidas políticas aplicadas. Los casos más emblemáticos se encuentran en Bajos de Mena, y la Villa Parinacota, ambos sectores han sido parte de al menos dos programas pilotos señalados en este artículo. Los recursos fiscales destinados a estos sectores se han mantenido por más de 15 años, lo que da cuenta que la presencia del Estado ha sido constante (Hidalgo et al, 2011).

PROGRAMA PLAN PILOTO MOVILIDAD HABITACIONAL (2000).

Producto de los daños provocados por los temporales del año 1997, se evidenció la mala calidad de la construcción de los conjuntos habitacionales realizados

⁹ El total de superficie construida de la Villa en sus primeros pisos es de 39635,65M² y el total de ampliaciones construidas en el mismo piso es de 3515, 65, lo que da un 8,86% construido como ampliación sobre la superficie original solo en los primeros pisos.

¹⁰ En el año 2016 la Fiscalía dio a conocer el catastro de las zonas rojas del narcotráfico (Díaz y Rivera, 2016), en donde la Villa Parinacota figuró dentro de los 19 barrios con más causas por drogas, en el mismo lugar que ocupó la población Santiago del Nuevo Extremo en la Pintana, registrándose en ambas poblaciones 70 delitos de tráfico en el período entre el 2006-2016.

por la empresa COPEVA con financiación del Estado en la Región Metropolitana, entre las que figuran departamentos de la Villa Parinacota y otras poblaciones de la misma región, tales como la Población Pascual Gambino, Valle de la Luna también de la comuna de Quilicura y Volcán San José, Padre Hurtado y Daniel de la Vega de la comuna de Puente Alto.

Las fuertes lluvias provocaron que los departamentos se filtraran. Ante ello y como medida provisoria se instalaron mangas de plástico en las fachadas de los blocks, mientras se buscaba una solución definitiva. Es por esto, que la población comenzó a conocerse como las “casas de plástico”, lo que devaluó considerablemente la propiedad, contribuyendo a la salida de los vecinos originales y la llegada de otro tipo de habitantes sin vinculación territorial.

En respuesta a la precaria e injusta²¹ situación en la que habían quedado los residentes de la Villa, el año 2000 se dio inicio, por parte de SERVIU R.M, al programa denominado Plan Piloto Movilidad Habitacional (en adelante PPMH) regulado por el Decreto 62/84 del MINVU, el cual tenía como propósito dar solución definitiva a las viviendas afectadas por los temporales, contemplando una reparación integral a los edificios y ofreciendo tres tipos de soluciones a las personas afectadas. La primera alternativa consistió en trasladarse a una vivienda nueva en otros conjuntos construidos por SERVIU RM. En la segunda alternativa, los afectados podían optar a un bono de 50 UF²², el cual les permitía comprar en el sector privado complementándolo con un crédito en la banca privada. Y por último, existía una tercera alternativa que consistía el cambio de su vivienda original por otra dentro de la misma Villa (permuta) u otro conjunto habitacional SERVIU RM intervenida por el Plan Piloto de Movilidad Habitacional.

La reparación de las viviendas consistió en el reforzamiento estructural en muros y losas, cambios de techumbre, mejoramiento de redes, y en algunos casos consideró la demolición de los terceros pisos con el fin de disminuir la densidad habitacional. La adhesión al programa fue voluntaria por lo tanto hubo un número importante de viviendas que no

fueron reparadas.

Para la tercera alternativa se requirió realizar movilidades al interior de la población, ya que para ejecutar las reparaciones se necesitaba que los edificios intervenidos fueran desocupados, por lo tanto se trasladó a sus habitantes a viviendas de uso transitorio. El traslado significó que se hicieran posesiones irregulares de departamentos (viviendas) desocupados y que muchas veces no volvieran a sus viviendas originales.

En el mismo marco de este programa, surge una figura denominada por SERVIU RM como los *ocupantes con acta*, quienes se autodenominan los *comodatos*²³. Consistían en personas a los que SERVIU RM les asignaba una vivienda de la Villa por medio de un acta (certificado). Por lo general, se entregaban a hijos de propietarios (allegados)²⁴ o casos derivados desde otras instituciones, quienes reuniendo determinados requisitos como dinero ahorrado, puntaje en la ficha de protección social²⁵ y no ser dueño de algún inmueble, podían ser asignatarios de una vivienda en la Villa o en definitiva llegar a ser propietarios de los departamentos que ocupaban. Este beneficio promovía la

²¹ Cuando hablamos de situación injusta, estamos aludiendo a que los propietarios de las viviendas fueron parte de un proceso de asignación de su departamento, por el cual se les exigió tener un ahorro y posteriormente el pago de un dividendo. En ese sentido hay un esfuerzo por parte de las familias que esperaban tener una vivienda de buena calidad.

²² El valor de UF en Chile al 23.04.2017 corresponde a 26.540 pesos chilenos, en dólares el total del subsidio corresponde a 12 mil dólares.

²³ Actualmente se estima hay unas 400 personas que obtuvieron comodatos, cuya regularización de dominio se realizará en el 2018. Al 2017 SERVIU RM, se encuentra regularizando a 59 permutas.

²⁴ Los allegados, son personas o familias que no tienen una propiedad, por lo tanto viven en la propiedad de algún familiar (compartiendo con ellos) o pagando por compartir una vivienda.

²⁵ La ficha de protección social (desde el 1.01.2016 denominado Registro Social de Hogares) es un instrumento que entre otras cosas califica el tramo socio económico de una persona.

²⁶ El concepto toma, es utilizado por SERVIU RM para aquellas viviendas (inmuebles) que son apropiados por una o más personas de manera ilícita para poder vivir o lucrar con estas propiedades.

solución habitacional de algunas familias y por otra parte prevenía que los departamentos SERVIU RM desocupados por el traslado de familias que optaban por irse de la Villa, no fueran ocupados de forma irregular (*tomas*³⁶). El acta les otorgaba a los ocupantes un título legal de mera tenencia, ya que podían utilizar libremente los departamentos de dominio SERVIU R.M asignados, sin embargo actualmente este tipo de tenencia ha generado algunas dificultades en la población ya que según información de residentes de la Villa algunas de estas personas se encontrarían vendiendo irregularmente sus actas de ocupación, indicando que son dueños de los departamentos en razón que su dominio aún no se encuentra regularizado, pues mantienen pendiente alguno de los requisitos señalados para poder adquirir el dominio de los inmuebles. Los principales afectados por estas ventas irregulares son extranjeros y personas adultos mayor³⁷. Quienes por no entender bien el idioma, o por falta de asesoría jurídica caen en estas estafas. Por otra parte, se suma a esta problemática la toma de los departamentos por bandas ligadas al narcotráfico quienes acceden de forma violenta a los departamentos para posteriormente arrendarlos a migrantes, o venderlos ilegalmente por valores que bordean los 500 mil pesos chilenos (700 dólares). Por otra parte, el formato de asignación de departamento fue un documento bastante simple, que años más tarde algunas personas falsificaron con el fin de que posteriormente se pudiera regularizar su tenencia y adjudicarse el título de propietario.

El requerimiento de la regularización de tenencia de propiedad para obtener el dominio de los departamentos donde actualmente viven, ha sido un tema reiterativo por parte de los permutantes y asignatarios de la Villa, ya que muchos desean vender sus departamentos para trasladarse a un lugar que consideren mejor.

La cicatriz que dejó el PPMH, se evidencia en un alto número de personas que residen de manera irregular en su inmueble, ya que por la demora en el proceso de regularización muchos comodatos han hecho abandono de sus departamentos, lo que ha fomen-

tado la toma de los departamentos desocupados, los cuales muchas veces son ocupados para fines de venta de drogas, y otros elementos disfuncionales a la convivencia barrial, lo que sin duda ha fragmentado el tejido social.

PROGRAMA PILOTO DE RECUPERACIÓN DE CONDOMINIOS SOCIALES: SEGUNDA OPORTUNIDAD (2013-2016)

Posteriormente, desde el año 2013, la Villa Parinacota formó parte del Programa denominado Segunda Oportunidad diseñado por el MINVU, en donde el objetivo se centraba en despejar terrenos -por medio de demoliciones de edificios habitados- de conjuntos habitacionales (condominios sociales en altura) construidos en los años 90, para futuros proyectos, y otorgar una nueva oportunidad habitacional a los propietarios de estos blocks, asignándoles un subsidio³⁸ de 700UF para la compra de una vivienda nueva o usada en cualquier región del país. Esta asignación se hacía efectiva una vez el beneficiario entregara su vivienda y por tanto el block estuviese 100% desocupado para su posterior demolición. La aplicación de este programa también se desarrolló en los conjuntos habitacionales Francisco Coloane

³⁷ No se tiene un registro o respaldo en términos de denuncias, pese a ser manifestado por los vecinos como un problema recurrente. Es probable que no se formalicen las denuncias por el temor frente a las amenazas por parte de las bandas ligadas al micro tráfico.

³⁸ Los subsidios se conformaban por el pago al propietario de la expropiación del inmueble a demoler más un subsidio de 200 UF adicionales, y 46 UF en gasto de traslado.

³⁹ El total de subsidios de estos programas otorgados solo en la Región Metropolitana fueron 904, en el caso de la Villa Parinacota se otorgaron 258 subsidios.

²⁰ Se utiliza el concepto de Plan Maestro como la definición de una imagen objetivo, cuyo fin último es el desarrollo de un área en particular. Este se compone por estrategias de implementación, etapas de gestión, y por último el seguimiento de este plan (Perez, 2014).

y Cerro Morado en el sector de Bajos de Mena en la comuna de Puente Alto de la Región Metropolitana²⁹, y en otros condominios sociales similares a lo largo del país.

El programa careció de un plan maestro²⁰ asociado a un diagnóstico previo de la población, por lo tanto el orden de las demoliciones se realizaba de manera aleatoria sin tener certeza de qué tipo de proyectos se ejecutarían en estos sitios, puesto que los blocks se seleccionaban a partir de una lógica de organización de sus residentes, en donde se demolían aquellos en los que el total de sus propietarios adherían al programa. En definitiva, el programa no respondía a una estrategia de planificación territorial, lo que generó la desocupación de terrenos de manera dispersa, convirtiéndose estos espacios en sitios eriazos, que han traído como consecuencia una fragmentación espacial de la villa y un mal uso de los sitios (acopio de basura, y actos delictuales, entre otros).

Por otro lado, no hay una certeza de que los residentes que aplicaron su subsidio en otros lugares, hayan mejorado su calidad de vida, ni tampoco se tiene conocimiento de cuál es realmente su vivienda definitiva, considerando que el subsidio prohíbe la venta de la propiedad que adquieren en un periodo de un año. En ese sentido, cabe indagar si estas personas permanecieron en la vivienda que compraron con el subsidio o bien la vendieron para buscar algo mejor.

Entre los residentes de aquellos blocks que no fueron parte del programa, se generó incertidumbre e inseguridad con respecto al futuro de la población, sugiriéndose un discurso lleno de posibles proyectos que se harían, desde la construcción de equipamiento comercial hasta la demolición completa de la Villa para la ejecución de una estación de metro.

Ciertamente, los sitios que quedaron vacíos producto de los 21 blocks demolidos a marzo del 2017, generan un paisaje urbano más bien desolador, que no contribuye a mejorar la calidad de vida de los habitantes, incluso nos atrevemos a pensar que se ha propiciado un ambiente deprimente entre sus residentes²¹, pese a ser esto solo una apreciación subjetiva que

merece un estudio focalizado. A lo anterior se suman las inundaciones que se produjeron luego de las demoliciones por el rompimiento de las redes agua potable y alcantarillado



Situación actual Villa post demoliciones. Fuente: Elaboración propia.



Imagen aérea Villa Parinacota actual. Fuente: Equipo de Rehabilitación Urbana, SERVIU RM.

²¹ Ducci (2009), se refiere a los barrios populares construidos en los 90 como extensos territorios uniformes, monótonos y feos, y relaciona estas condiciones con los altos índices de problemas mentales, dependencias al alcohol y drogas, pero indica que faltan más estudios acerca de esta afirmación. Sin embargo, menciona una investigación realizada en 1996 por la Organización Mundial de la Salud (OMS), en quince ciudades de diferentes continentes, en donde Santiago de Chile figura como la ciudad con mayor incidencia de problemas mentales, dicho estudio fue aplicado en sectores populares de Santiago. Las cifras indicaron que podría existir una relación entre medio habitacional y salud mental, pero aún se debe estudiar de manera más precisa esta hipótesis.

Si bien este programa da cabida a un estudio mucho más profundo, a priori podríamos insinuar los factores que no se consideraron al momento de diseñarlo. En primer lugar, el aumento del valor de las propiedades a nivel comunal y nacional desde que se originó el programa, no garantizó que las 700 UF que se asignaban en el 2013 fueran suficientes para una vivienda realmente de mejor calidad en el transcurso de los 4 años que duró el programa, ya que el precio de las viviendas se elevó considerablemente dentro de la comuna, por ejemplo si una vivienda en el Conjunto habitacional Padre Hurtado al 2013 costaba 15 millones (pesos chilenos), al 2016, su precio aumentó a 24 millones. Se intuye que el propio valor del subsidio fue causal de este incremento²². Además en la última etapa del programa (2016), de un total de 205 subsidios, 85 personas compraron una propiedad mayor a 700 UF, por tanto debieron ellos mismos pagar aquella diferencia²³.

El segundo factor fue la invisibilización de los habitantes de la Villa en cuanto a las dinámicas asociadas a su habitar (colegio, trabajo y redes familiares), que se concentran dentro de la misma comuna de Quilicura, y que al no ser consideradas se vieron afectadas en los casos que no encontraron viviendas dentro de su comuna. Por lo anterior, en la segunda etapa de aplicación del programa, de 205 subsidios otorgados, un total de 155 compraron en la comuna de Quilicura²⁴, quedando disponible en la última etapa del programa una considerable baja de oferta habitacional para comprar con este subsidio, lo que da cuenta de que la solución de entregar subsidios para comprar viviendas ya no está dando abasto en el año 2017²⁵. Podríamos decir que, si se requiere demoler nuevamente, la solución de otorgar subsidios para compra de viviendas ya no sería una solución conveniente para las personas debido a la baja oferta habitacional en relación al monto del subsidio. Si esta solución continuase sería una oferta impuesta que no respondería a las necesidades de las personas.

Y por último, la falta de un Plan Maestro diseñado a partir de un diagnóstico del territorio. La situación de los sitios eriazos aún persiste, y frente a este

problema en el periodo entre 2016-2017 existe una nueva voluntad por parte de los actores del territorio de generar participación entre los vecinos para la creación de un Plan Maestro cuyo fin sea rehabilitar el sector para los residentes que opten por quedarse en la Villa.

CONSECUENCIAS DE LOS PROGRAMAS HABITACIONALES COMO PROBLEMÁTICAS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE UNA POLÍTICA DE REGENERACIÓN URBANA.

Entendemos el concepto de regeneración urbana, en primera instancia como el acto de asumir el deterioro de un territorio en los siguientes aspectos: ámbito social, ambiental y físico-espacial. En ese sentido, se entiende, entonces, como regeneración urbana, la rehabilitación de un territorio urbanizado, es decir, volver a generar atributos espaciales y sociales perdidos o que nunca fueron consolidados en un ambiente residencial construido. En términos prácticos significa re-diseñar espacios públicos, mejoramiento de viviendas o despeje de terrenos para esto, creación de nuevos equipamientos, y

²² Se realizó una muestra de 60 viviendas en venta en la comuna de Quilicura en el año 2016, solo un total de 6 se encontraba dentro del valor del subsidio.

²³ Registro extraído durante el año 2016 del Equipo de Rehabilitación Urbana, SERVIU R.M.

²⁴ Dato extraído desde la base de dato de SERVIU RM, manejada por el Equipo de Rehabilitación urbana para el programa Segunda Oportunidad.

²⁵ Pese a que el programa Segunda Oportunidad finalizó en el año 2016, al año 2017 SERVIU RM sigue otorgando subsidios homologados a las características de este programa, por medio del sistema de Asignación Directa, en donde se subsidia directamente a una persona por razones fundadas. Durante el año 2017 se asignaron subsidios para la demolición de blocks ubicados en la manzana donde se emplazará un nuevo conjunto de 120 unidades de departamentos en altura que incorpora mejores estándares de construcción.

fortalecimiento comunitario, en general se trata de rehabilitar los aspectos sociales, y físico –espaciales de un territorio.

Desde esta perspectiva, es que, en el caso de una población sobre intervenida como la Villa Parinacota, existen tres aspectos o consecuencias, que dejaron los programas precedentes a enfrentar en su regeneración urbana: fragmentación socio-territorial, irregularidad en la tenencia de la propiedad, y deterioro físico-espacial. A continuación, se expone cómo se comportan estas consecuencias versus las acciones de regeneración.

FRAGMENTACIÓN SOCIO- TERRITORIAL, CONSECUENCIA DE LOS PROGRAMAS PRECEDENTES.

La regeneración urbana apunta a crear derechos de ciudad en donde nunca fueron dotados, y cuando existe la voluntad de ello es porque se pretende construir el tejido urbano-social que debe existir en la sociedad (Borja, 2000). Por el contrario, cuando la voluntad de intervenir en mejoras solo en términos físico-espaciales, sin una identificación de las realidades sociales, se corre el riesgo de fracasar en cualquier tipo de intervención. Esto ha sido una de las razones de las falencias en los programas citados. Por un lado, el PPMH se diseña como respuesta a un hecho en particular, y por otro lado el Programa Segunda Oportunidad responde a una voluntad de bajar la densidad sin una planificación territorial participativa que considerase también las realidades sociales.

El título que acompaña a este párrafo habla de fragmentación social del territorio, que si bien suena ambicioso en virtud de lo amplio que resulta ser, encuentra sentido cuando lo relacionamos con un antónimo. En este caso tomamos el concepto de “capital social de Puente” (Bebbington, 2005) como el mejor escenario de organización social que podría tener la Villa en post de sus mejoras, ya que además sería una pieza clave para la conexión con el resto

de redes del territorio, debido a que el concepto de capital social de Puente concentra sus esfuerzos en que los objetivos comunes o individuales se cumplan para obtener beneficios (Bebbington, 2005).

Analizar la situación social de la Villa en estos términos es muy amplio, y merece una investigación específica, sin embargo, la falta de organización social, expuesta a continuación, dificulta los procesos de regeneración urbana²⁶ del barrio en el sentido de entender las demandas, necesidades y dinámicas, en general de sus residentes, para así trabajar en un diseño de regeneración urbana participativo y acorde a la realidad del barrio, dejando atrás las políticas públicas impuestas de los años precedentes.

El capital social de puente, en general la agrupación y organización de los residentes por un fin en común era casi nula a diciembre del 2016. Así lo confirma el catastro realizado durante el 2016 por el Plan Integral de la Intendencia Metropolitana²⁷, en donde se observó que más de la mitad de la población (76%) no participa en ninguna organización social, y las que existen son del orden religiosas y deportivas Además,

²⁶ Entendiendo que la Regeneración Urbana es multisectorial y abarca más allá de mejoras en términos de infraestructura.

²⁷ El catastro realizado por el Plan Integral de la Intendencia Metropolitana, no ha sido publicado, pero sí dentro de las instituciones que trabajan en el territorio. Mencionar además que el Equipo de Plan Integral de la Intendencia, se origina en el año 2014 para trabajar en barrios con alta complejidad (concentración de drogas, exclusión y pobreza) desde una mirada multisectorial por lo cual actúa como vinculador de todos los actores de un territorio. Actualmente trabajan en Villa Parinacota y Bajos de Mena.

²⁸ En Chile la figura del dirigente social en términos de demandas de vivienda, es una figura que organiza a la población y posteriormente genera redes con las instituciones para atender los requerimientos de su grupo. En el caso de Bajos de Mena, la figura de dirigentes es bastante notoria incluso mediáticamente.

²⁹ En los últimos meses se han registrado por parte del Equipo SERVIU RM, al menos un enfrentamiento con armas de fuego por semana, el último dejó herido a un joven de 18 años que no estaba involucrado en el conflicto. Los vecinos viven constantemente en el miedo por el riesgo de que sean víctimas por casualidad.

a diferencia de otros territorios como La Legua o Bajos de Mena, la Villa Parinacota, al menos a marzo del 2017, carecía de figuras dirigenciales y representativas²⁸. Recién en mayo del 2017 ha comenzado a surgir una primera junta de vecinos, en respuesta a la inquietud debido a la incertidumbre del futuro de la villa, por lo que hay temas en común y una nueva comunicación entre algunos de los residentes que comparten las mismas preocupaciones. Además del total de blocks que quedan, solo dos de ellos se han organizado con firmas para solicitar subsidios para salir de la población, apuntando a que se sienten inseguros por los conflictos entre bandas, que normalmente se manifiestan con enfrentamientos con armas de fuego²⁹.

Los dos programas habitacionales mencionados, no han contribuido a fomentar a la organización social. Como ya se expuso, en el caso del PPMH, el traslado de los residentes de blocks que se repararon, generó un desorden en cuanto a la tenencia de la propiedad, y una clasificación de los residentes según tipo de tenencia, es decir, son ellos mismos los que hacen una diferenciación entre: propietarios, ocupantes irregulares, comodatarios y arrendatarios, dejando en último lugar a los ocupantes irregulares, esto por la forma ilegal en que llegan a la Villa. El discurso del propietario se respalda en la cantidad de años que han residido en el territorio. Con respecto a esto, en octubre del 2016 se observó que casi la mitad de la población (47%) vive en la Villa por más de 10 años, aquellos que viven hace más de 5 años conforman un 43%, e indican que no siempre han vivido en la misma vivienda, probablemente producto de las demoliciones, ya que algunas personas allegadas o tomas irregulares fueron trasladados por no poseer de un subsidio habitacional.

El programa Segunda Oportunidad, dividió no solamente a nivel físico-espacial la población, en donde las manzanas se fragmentaron producto de los sitios eriazos, sino además la forma en que se aplicó, sin una planificación a nivel de Villa, hizo que los residentes se organizaran por Block. Esta metodología de trabajo se mantiene a la fecha, en donde cada edificio es

representado por un delegado³⁰, elegido producto de este programa, y no a una iniciativa colectiva con otro tipo de fines. Los blocks, por motivos de seguridad, en algunos casos han sido cerrados por sus propios residentes, potenciando la unión de vecinos por edificio, pero no por manzana, copropiedad.

Si consideramos que, cuando el espacio público es un canal de comunicación del tejido social, este pasa a ser ciudad (Borja, 2000), y posteriormente analizamos el diseño de las villas subsidiadas de los 90, no es difícil darse cuenta que sus diseños nunca tuvieron intención de apuntar a aquello. Posteriormente la ejecución del programa Segunda Oportunidad vino a potenciar lo que ya era evidente. El deterioro del paisaje urbano producto de las demoliciones no propició ningún tipo de encuentro entre los residentes, por el contrario, creo un clima de inseguridad mayor al existente.

Por otra parte, la estigmatización territorial ha contribuido a la fragmentación señalada. Según Wacquant (2014) los estigmas son “diferenciaciones basadas en el desprestigio que surgen de la mirada común del resto” (p.224). Por lo tanto, cuando hablamos de estigma territorial, no solo nos referimos a la mirada negativa por parte de los externos de un territorio hacia a los internos (habitantes de la villa), sino además de cómo entre los mismos habitantes de la Villa se han calificado producto del PPMH, que clasificó a los residentes según su tenencia.

Lo que hemos presenciado al momento de comenzar los trabajos de Planificación de Regeneración Urbana de la Villa, es la baja participación de sus habitantes, justificada por el discurso reiterativo de querer abandonar la Villa, argumentando que los motivos radican en los problemas de seguridad que se presentan en el territorio. En un año, 51 personas³¹ han declarado estar amenazadas por alguien de la

³⁰ La figura de delegado surge con el programa de segunda oportunidad con el fin de organizar a los residentes de un block para postular al programa, recordar que solo con el 100% de la adhesión al programa podían recibir subsidios para irse de la población y así el block pudiese ser demolido.

población y manifiestan la necesidad de retirarse de la Villa, esto por haber sido víctimas de algún acto delictivo. Si bien no podemos comprobar en este artículo la veracidad de lo indicado por estas personas, sí da muestra de una voluntad de querer salir del conjunto.

La inseguridad que sienten los residentes se ve reflejada también en los recorridos que adoptan dentro de la población, un ejemplo que evidencia este problema es la falta de uso de la sede vecinal, por el temor de cruzar por sectores que consideran peligrosos.

Cuando se ha propuesto la construcción de nuevas viviendas en el sector, muchos de los vecinos no han querido ser parte del proyecto, manifestando tener temor de que vivan las mismas personas conflictivas asociadas a las drogas y otras conductas no deseadas, por lo tanto, prefieren salir de la población, demostrando una vez más no querer ser parte de una regeneración participativa.

Ciertamente, la falta de una organización sólida de los residentes de la Villa, impide llevar a cabo un trabajo en conjunto, y no intervenir a través de programas que lleguen sin previa consulta. Sin duda, los más de 15 años del Estado en el territorio con programas habitacionales fallidos, han generado en el pensamiento colectivo de los residentes de la Villa una desconfianza y desesperanza frente a nuevas propuestas³².

DESORDEN EN LA TENENCIA DE LA PROPIEDAD.

La situación de tenencia de propiedad resulta ser un factor clave para la rehabilitación urbana, puesto que cuando se intervienen territorios en donde existe un mix de tipos de tenencias, es arriesgado pensar en disponer de todos los terrenos para la construcción de nuevas obras, al menos en plazos acotados.

La Villa Parinacota tiene actualmente una situación compleja en cuanto a la tenencia de propiedad,

producto del PPMH que se ejecutó en la Villa. Lo anterior, porque se dificulta en términos legales y administrativos el traspaso de terrenos para nuevas construcciones, en la medida que se requiera en tiempos políticos claves. Esto porque el procedimiento tiene como primer paso la adquisición completa de una copropiedad para poder ser traspasado a modo de comodato a alguna institución que deba ejecutar equipamiento público. Por ejemplo, para la realización de un jardín infantil es necesario que el Servicio de Vivienda y Urbanismo sea dueño de todo el paño a intervenir para posteriormente entregarlo en comodato, en este caso, a la Junta de Jardines Infantiles de Chile. Sumado a ello se deben realizar los trámites asociados como son fusión de terreno o subdivisión en caso de requerirse, o bien en algunos casos se suma una mayor complejidad cuando el suelo a intervenir corresponde a Bien Nacional de Uso Público.

La dificultad para la adquisición se hace compleja cuando se suscitan problemas jurídicos tales como, propietarios inubicables, deudas habitacionales o divorcios pendientes, entre otros. Las formas de adquisición en la Villa han sido diversas y van desde expropiaciones donde se paga al propietario el valor de tasación del inmueble el cual es fijado por una comisión de peritos; transacción extrajudicial, en donde se realiza la transferencia del dominio a cambio de un subsidio habitacional; y compraventas, donde el precio consiste en una tasación es fijada del Servicio de Vivienda y Urbanización.

Según lo indicado por los residentes en el catastro del 2016, del total de la población, un 42% son propietarios, 23% comodatos, 22 % arrendatarios y 12% ocupantes irregulares. Por lo tanto, al menos la mitad de la población debe regularizar sus títulos

³² En las mesas de trabajo que el equipo de Rehabilitación Urbana de SERVIU RM está realizando durante el año 2016 con los residentes de la Villa, para preguntarles qué quieren para la población, son muy pocos los adeptos por sesión y la mayoría manifiesta no confiar en la institución, y que están aburridos de la cantidad de diagnósticos y catastros a los que han sido expuestos.

de dominio.

Durante el año 2017, por solicitud de los habitantes, se ha comenzado el proceso de regularización de las propiedades, y en ese contexto surgen situaciones en que personas que no residen en la población y que alguna vez tuvieron un comodato, que vuelvan a reclamar su propiedad desalojando ilegalmente a los moradores actuales, lo que de alguna manera podría ocasionar algún hecho violento, pero esto es solo una preocupación que ha surgido por parte de los mismos residentes de la población.

DETERIORO FÍSICO ESPACIAL.

Como consecuencia de un mal diseño urbano y de programas habitacionales deficientes, las principales consecuencias en términos de deterioro físico corresponden a ampliaciones irregulares por escasa superficie en los departamentos, mal uso de escaleras, acopio de basura, fragmentación del territorio por sitios eriazos producto del Programa Segunda Oportunidad, y descuido de espacios comunes en copropiedad.

Las ampliaciones irregulares significan un componente a considerar al momento de la regeneración urbana, debido a que esto da cuenta por un parte de la necesidad de más superficie en términos de unidades de vivienda y por otro lado, el desconocimiento de la ley de copropiedad. La ocupación de suelo de forma irregular, producto de las ampliaciones es significativa. Estamos hablando de un promedio de 8,86% por sobre la superficie de edificación que se entregó en el proyecto original del conjunto.

El nulo cuidado de los blocks, responde en cierta medida a la falta de organización a nivel de copropiedad, y a la falta de diseño de los espacios comunes, en donde no existe claridad de sus límites, ya que el conjunto fue entregado sin los cierres perimetrales.

La gran cantidad de sitios eriazos que dejaron las 21 demoliciones realizadas en el marco del Programa de Segunda Oportunidad, normalmente son utilizados

para el acopio de basura, no cuentan con mantención por parte del municipio ya que no forman parte de Bienes Nacionales de Uso Público, por lo que las malezas y el barro dificultan su uso como espacio público y finalmente son utilizados por vehículos para acortar camino, lo que ha ocasionado accidentes al interior de la villa. Todo lo anterior genera una continua sensación de incertidumbre e inseguridad. En este mismo contexto, la demolición en algunos casos se realizó solo en un block pareado, y generó fugas en las redes de agua potable y alcantarillado.

Este deterioro, significa para los planes de regeneración tomar medidas transitorias³³ mientras se define un plan maestro definitivo, como por ejemplo la construcción de plazas transitorias en los sitios eriazos, con el fin de evitar los problemas anteriormente mencionados. Por lo tanto, hay una connotación temporal en las intervenciones que mientras se está diseñando una regeneración definitiva, se deben realizar obras transitorias en la espera de las decisiones en diseño y su posterior ejecución. Esto es un obstáculo en términos económicos ya que se genera un gasto adicional por obras que no necesariamente formarán parte del proyecto final.

CONCLUSIONES

Ciertamente, tal como en otros casos de Latinoamérica, el Estado en Chile desde los años 90 primero figura como un planificador y edificador de conjuntos habitacionales, para posteriormente aplicar una serie de políticas de mejoramiento en los mismos barrios construidos (Hidalgo et al., 2017), por lo tanto, su presencia en estos territorios es constante y conlleva una gran cantidad de recursos económicos asociados.

La Regeneración de un barrio sobre intervenido con

³³ La calidad de transitoria se define por materiales de bajo costo y que sabemos no durarán por mucho tiempo. En este caso solo se niveló el terreno y se instaló una capa de maicillo con el fin de tener espacios limpios y habilitados para su uso.

políticas públicas deficientes, parece un trabajo de cirugía en donde cada uno de las partes de un territorio (jurídicas, dinámicas sociales, estadio físico-espacial), está inevitablemente amarrada a la otra, y en ese sentido se requiere un diagnóstico con una intervención inmediata, para que de este modo se ajuste a la realidad del momento y no queden diagnósticos archivados, que finalmente resultan obsoletos una vez transcurridos los años.

La voluntad política actual de trabajar con los residentes de la población en cuanto a un Plan Maestro participativo en el marco de su regeneración, resulta ser una propuesta interesante en la medida de que el trabajo se extienda más allá de un periodo de gobierno, y no se vuelvan a repetir diagnósticos que han quedado archivados en las instituciones.

Así mismo exponer un territorio a más de un programa piloto podría transformar a la población en un objeto de experimento que propicia la incertidumbre y desconfianza por parte de sus residentes.

Es complejo pensar en una metodología de regeneración urbana para este tipo de barrios sobre intervenidos, sobre todo cuando los programas han dejado consecuencias a nivel social, en el entendido de que la participación de sus residentes, según la experiencia en el territorio, es una pieza clave para armar un plan maestro efectivo.

El caso de la Villa Parinacota, es un ejemplo de malas políticas de vivienda, cuya mayor desafío es y será la recuperación de la confianza de sus residentes en las instituciones, y el fortalecimiento de la comunidad para poder hacer frente a los cambios de mandatos presidenciales disminuyendo el riesgo de ser parte de metas de gobierno que no se ajusten a sus necesidades.

REFERENCIAS

- Bebbington, A. (2005). Estrategias de vida y estrategias de intervención: El capital social y los programas de superación de la pobreza. Aprender de la Experiencia: El capital social en la superación de la pobreza. Santiago de Chile: CEPAL.
- Borja, J, Muzi, Z. (2000). El espacio público, ciudad y ciudadanía. Documento sin numeración. Barcelona, España.
- Bouillon, C. (ED.). (2011). *Un espacio para el desarrollo, los mercados de vivienda en américa latina y el caribe*. Banco Interamericano de desarrollo en las Américas.
- Díaz, F. Rivera, V. (2016). Identifican 426 barrios críticos afectados por el narcotráfico. *La Tercera*. Recuperado en <http://www.latercera.com/noticia/identifican-426-barrios-criticos-afectados-narcotrafico/>
- Ducci, M. (2009). La política habitacional como instrumento de desintegración social. Efectos de una política de vivienda exitosa. *Retos para la integración social de los pobres en América Latina* (pp. 293-310). Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires.
- Hidalgo, R. Urbina, P. Alvarado, V. Paulsen, A. (2017). Desplazados y olvidados?: Contradicciones respecto de la satisfacción residencial en Bajos de Mena, Puente Alto, Santiago de Chile. *Revista INVI, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile*. 85-110
- MINVU. (2014). Vivienda Social en Copropiedad, Catastro Nacional de Condominios Sociales. Recuperado en [file:///D:/Usuarios/dmartinezo/Downloads/02_Catastro%20CCSS_single%20page%20\(2\).pdf](file:///D:/Usuarios/dmartinezo/Downloads/02_Catastro%20CCSS_single%20page%20(2).pdf)
- Pérez, G. (2014). El Plan Maestro como instrumento de diseño urbano: potencialidades y limitantes. El caso de la ciudad Antofagasta. *Revista de AUS (Valdivia)*. 16-21.
- Plan Integral Bajos de Mena, (2016). Catastro y diagnóstico Villa Parinacota. Archivo Interno.
- Sabatini, F. Cáceres, G. Cerda, J. (2001). Segregación residencial en las principales ciudades chilenas: Tendencias de las tres últimas décadas y posibles cursos de acción. *Revista Latinoamericana de estudios regionales*. 21-42.

Sabatini, F, Brain, I. (2008). La segregación, los guetos y la integración social urbana: mitos y claves. *Revista Latinoamericana de Estudios Regionales*, 5-26.

Tapia, R. (2011). Vivienda social en Santiago de Chile. Análisis de su comportamiento locacional, período 1980-2002. *Revista INVI, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile*. 105-131.

Wacquant, L. Slater, T. Borges, V. (2014). Estigmatización territorial en acción. *Revista INVI Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile*. (p 219- 240).