

## EFFECTOS DE UN ENFOQUE CUANTITATIVO AL PROBLEMA HABITACIONAL

EXPERIENCIAS DE GRAN BRETAÑA PETER KELLUCCI

**E**l presente artículo está basado en un ciclo de conferencias sobre vivienda social dictados en la Facultad de Arquitectura y Urbanismo en la Universidad de Chile, Abril de 1988.

### INTRODUCCION

Estamos ya acostumbrados a cifras alarmantes y crecientes sobre los problemas habitacionales; déficit de viviendas, incremento en hacinamiento, falta de servicios, escasez de recursos, etc.

Sobre todo con el año Internacio-

nal de la Vivienda en 1987, hemos tomado conciencia que el problema es grande y serio y no sólo en los países del llamado Tercer Mundo. Aún en los países industrializados como Gran Bretaña sigue habiendo dificultades, a pesar de una larga experiencia de intervención estatal, una alta inversión de recursos económicos, el aporte de profesionales capacitados, la existencia de una industria de construcción adecuada y en contraste con muchos países del mundo, una situación demográfica bastante estable.

Se han logrado muchos avances y hay buenos ejemplos de conceptos en

planeación y proyectos de vivienda que se conocen por todo el mundo. Pero al mismo tiempo existen una serie de problemas complejos y hasta contradictorios. Mientras la cifra de personas sin hogar registradas en los municipios supera los 360.000 (Booth, 1989), hay miles de viviendas construídas por agencias del estado durante los años 60 y 70 que están siendo demolidas. ¿Por qué? ¿Qué ha pasado durante los últimos 20 años?

Entre 1980 y 1986 más de 105.000 viviendas fueron demolidas en Inglaterra, y un alto porcentaje de ellas fueron construídas después de la guerra. Hasta el año 1984 la cifra oficial de viviendas de la post guerra ya demolidas superó las 10.000 y el costo de su demolición fue de £ 300 millones; las demoliciones siguen, por lo tanto en la actualidad la cifra debe ser por lo menos el doble. Además, hay un millón de viviendas más con características parecidas y con defectos serios. Un estimativo oficial indica que se necesitaría una inversión por encima de los £ 20 billones para rectificar los problemas (Audit Commision, 1986).

## ¿POR QUE DEMOLICION?

Ciertos tipos de conjuntos se demolieron por fallas técnicas

serias -en su gran mayoría sistemas prefabricados-. Un ejemplo es la Trowbridge Estate en Hackney, Londres construída en 1968 donde siete torres de 21 pisos, con un total de 750 viviendas, se demolieron debido a las fallas estructurales y filtraciones de agua.

Las fallas técnicas son graves; entendibles si se se piensa en una ejecución con el afán de experimentar nuevas técnicas, aunque no deberían ocurrir en un país con tanta capacidad industrial y tecnológica. Mucho más difíciles de explicar son los ejemplos de conjuntos que, adecuados desde el punto de vista físico, no han resultado aceptables socialmente.

El fenómeno es a una escala alarmante, dado que se encuentra en casi todas las ciudades grandes. Por ejemplo, en la zona urbana de Tyneside en el norte de Inglaterra hay por lo menos 3.000 viviendas que ya han sido o pronto van a ser demolidas. En la ciudad de Manchester (hecha famosa por Engels quién describió las condiciones terribles en que vivió la gente trabajadora en el siglo pasado) han empezado a demoler casi 5.000 viviendas, que incluyen un conjunto residencial de 2.800 unidades contruído en 1969-1971; el costo de demolición y reemplazo, está por encima de los £630 millones

(Manchester C., C., 1985). Las implicancias financieras son obviamente muy serias.

## LOS ANTECEDENTES

Aparte de unos pocos casos, la intervención del estado en vivienda social en Gran Bretaña empezó después de la primera guerra mundial, pero fue sólo después de la segunda guerra, con la elección del gobierno laborista, que se intentó seriamente construir en una escala masiva para poder superar el déficit habitacional. Se entregó viviendas a las familias, por necesidad y no por posibilidades económicas, porque se consideró que una vivienda buena para todos los ciudadanos era un derecho fundamental para lograr una sociedad equitativa y justa. El déficit era grande, porque además que medio millón de viviendas fueron destruídas durante la guerra, la población creció demasiado rápido y se incrementó el número de familias. Otro factor fue la necesidad de reemplazar grandes áreas residenciales que ya eran demasiado viejas, anticuadas y deficientes en estándares y servicios.

## LA VISION DE HORMIGON

Cuando terminó la guerra se empezó a reconstruir utilizando

coger, optó por viviendas tradicionales, dejando a la gente con menos posibilidades sociales y económicas (muchas veces los desempleados) en los conjuntos "modernos". Luego, esto empezó a crear concentraciones de familias e individuos con problemas, reforzando así una mala imagen en los "peores" conjuntos. Parece que una vez empezado, este proceso de declinación y deterioro adquiere su propio ímpetu; vandalismo, comportamiento anti-social y criminal crean un ambiente de descuido y temor. El efecto es que nadie quiere vivir en estos sitios, excepto los más necesitados y desesperados, entonces es cuando muchos conjuntos

quedan casi desocupados. Este fenómeno que se llama "dificultad de adjudicación", se encuentra en casi todas las ciudades grandes.

## ¿DETERMINISMO ARQUITECTÓNICO?

¿Qué tan importante es el diseño arquitectónico en estos casos?

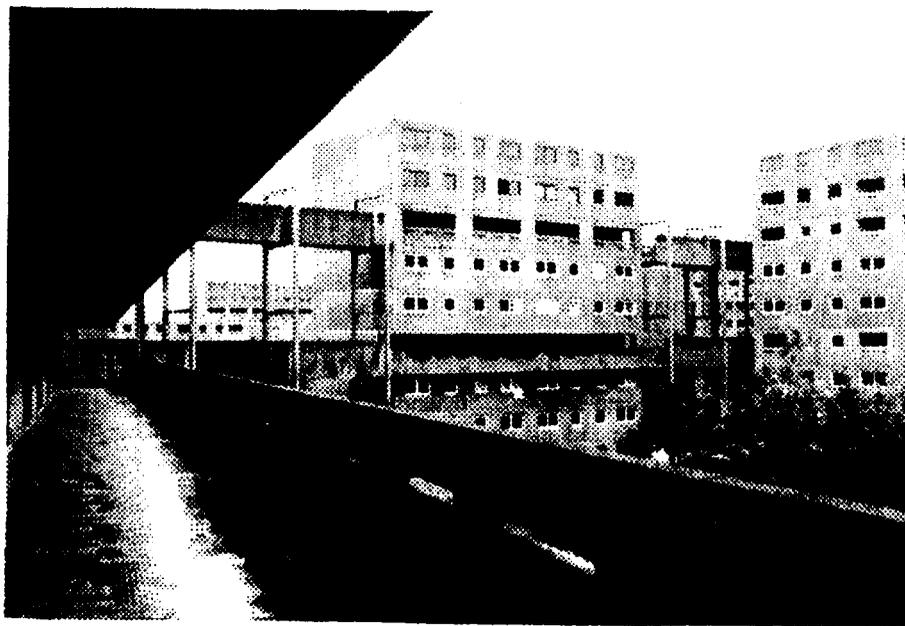
Aunque se encuentran problemas en conjuntos de diseño tradicional, es más común hallarlos en soluciones de diseño no tradicional, no tanto en torres separadas, sino más bien en conjuntos con bloques de varios pisos interconectados por corredores exter-

nos y puentes. Un ejemplo de esto es Killingworth Towers, cerca de la ciudad de Newcastle (Kellest, 1987). En este proyecto el arquitecto tenía la convicción romántica de que su diseño crearía no sólo un ambiente agradable, seguro y sano, sino además una "comunidad" contenta, a pesar de localizar la gente arriba en las alturas. Su visión resultó no sólo errónea, sino completamente equivocada.

El efecto que las formas experimentales producían sobre las relaciones sociales, en común con otros proyectos, eran muy negativos; no se creó la identidad de la comunidad y los corredores se asociaron a comportamiento anti-social, inseguridad y temor.

Irónicamente durante nuestra investigación, los residentes expresaron satisfacción con sus viviendas en sí; los problemas se identificaron con el diseño y forma de los conjuntos. Además, la imagen del "hogar" es un factor de mucha importancia. Estos conjuntos ya se demolieron y ahora se están construyendo casas tradicionales de dos pisos y techo inclinado: precisamente la imagen típica del hogar.

Parece que en sí la alta densidad, escala grande, entradas



◁ Killingworth Towers.

sistemas tradicionales de construcción y diseño, ya probados y funcionando.

Después se intentó construir soluciones más rápidamente con menos presupuesto, utilizando varios sistemas experimentales de construcción industrializada y prefabricada, pero con diseño tradicional. Más tarde, al principio de los años 60, sistemas prefabricados en altura fueron identificados como la manera de maximizar recursos. El gobierno central introdujo incentivos y subsidios para presionar a los municipios, de tal forma de construir rápido y en altura; mientras más alto fuera el edificio mayor era el subsidio. Entre 1964 y 1972 en el sector público, se construyó un promedio de 180.000 viviendas cada año, la mayoría eran departamentos y un alto porcentaje con sistemas industrializados; por ejemplo en el año 1967 esta cifra alcanzó un 42% (CDP, 1976). Aunque algunos criticaban esta política, en general había un gran acuerdo entre los distintos intereses.

Los políticos de los dos partidos con mayor representación en el parlamento a nivel nacional y local, vieron esto como la forma de realizar sus compromisos electorales; las grandes empresas constructoras e industriales lo interpre-

taban como el sistema ideal de mejorar sus ganancias con un mercado amplio y creciente.

Los economistas satisfechos daban como argumento el mayor rendimiento de la mano de obra calificada, que de por sí ya era escasa: igualmente los urbanistas con la utilización racional del suelo. Y por supuesto los arquitectos agregaron sus visiones heredadas del Movimiento Moderno y de los Futuristas de construir ciudades nuevas y limpias con torres y calles en el aire. Esta era la época de fe ciega y absoluta en la tecnología como vehículo para lograr el progreso hacia un futuro mejor.

La realidad resultó muy distinta a los sueños y visiones. Varios de los proyectos construidos con esta filosofía han fracasado, pero cuando analizamos este fenómeno, no es fácil identificar con precisión el factor dominante. Un patrón común consiste en que después de sólo unos pocos años, algunos de estos conjuntos adquieren una reputación social negativa, que una vez que aparece es muy difícil de cambiar. Indudablemente esta reputación social está relacionada con la forma física y el diseño de los conjuntos; y es precisamente esta interrelación entre formas sociales y físicas lo que hace fascinante esta problemática.

## CAMBIO DE CIRCUNSTANCIAS

Durante la década de los años 70, la situación internacional y en el país cambió fundamentalmente; la crisis económica creó mucho desempleo, sobre todo en las regiones de industria pesada, agrandando los contrastes en el país en favor de la capital y el sur; la crisis energética incrementó rápidamente los costos de construcción y el mantenimiento de edificios altos. Muchos planes ambiciosos se abandonaron, pero tal vez el hecho más significativo es que se empezó a perder la confianza y fe en la tecnología como la solución mágica a toda clase de problemas.

## PROBLEMAS Y DETERIORO

Sin embargo, había una mejora general en la situación habitacional; el déficit ya no era tan grave y las aspiraciones de la gente seguían creciendo. Los conjuntos modernos ya no se compararon con las casas anticuadas y sin servicios donde vivieron antes muchos de los residentes, sino con las nuevas viviendas del sector público y privado, construidas con las características tradicionales, pero con todos los servicios modernos. Aunque hay excepciones importantes, en general la gente que pudo es-

comunes, falta de zonas privadas etc., no necesariamente contribuyen a crear las condiciones de rechazo. Esto sería precisamente aceptar los argumentos en favor de un determinismo simplista entre diseño arquitectónico y comportamiento social. Sin embargo, la geógrafa Alice Coleman de la Universidad de Londres, afirma que hay una relación directa que se puede medir y cuantificar. En su trabajo Coleman (1985) identifica 15 variables en diseño que conducen a comportamientos negativos. Estas ideas y las políticas que ellas implican, han despertado una gran controversia; y a pesar de ser refutadas en términos académicos por sus serias fallas teóricas y metodológicas (Hillier, 1986), han logrado bastante acogida en el gobierno central. El Ministerio del Interior, por ejemplo, está financiando proyectos de modificación de varias zonas residenciales de acuerdo -y con la cooperación- de Coleman, para intentar controlar el índice de actividades criminales en estos sitios.

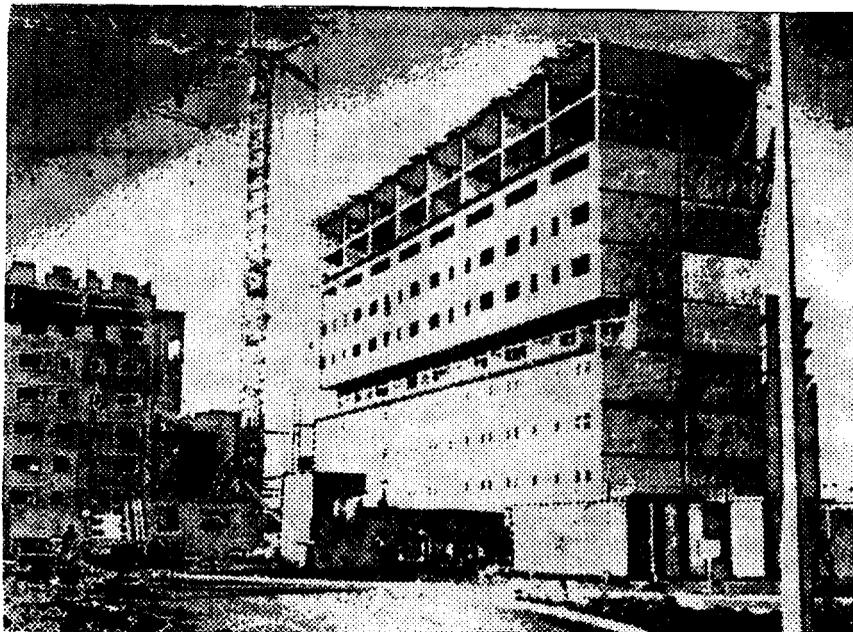
No puede ser coincidencia

---

*Killingworth Towers 740 viviendas.*

*Durante la construcción 1970.* 

*Durante la demolición 1987.* 





que ambos, Coleman y el gobierno, no quieran reconocer la influencia del contexto socio-económico y prefieren ignorar factores como el alto índice de desempleo y pobreza relativa. Parece que las lecciones de los graves disturbios y motines en las zonas menos favorecidas de las ciudades grandes en el verano de 1981, no han sido aprendidas.

Indudablemente se necesita más investigación, pero tal vez el argumento más persuasivo en contra del análisis simplístico de Coleman, es que hay varios ejemplos de conjuntos residenciales de diseño convencional que también sufren de los problemas serios de vandalismo y de rechazo; varios se encuentran abandonados. Además hay otros conjuntos de arquitectura de gran escala y alta densidad que nos muestran los síntomas de deterioro clasificados por Coleman como típicos de sus variables

## OFERTA Y DEMANDA

Una posible explicación es que simplemente hay un exceso de viviendas comparado con el número de familias. El problema no es tan sencillo, porque aunque es cierto que existe un pequeño exceso de viviendas, también hay esca-

---

*St. Cuthberts Village Gateshead.  
Construido en 1968, 500 viviendas, demolido en 1987/88*

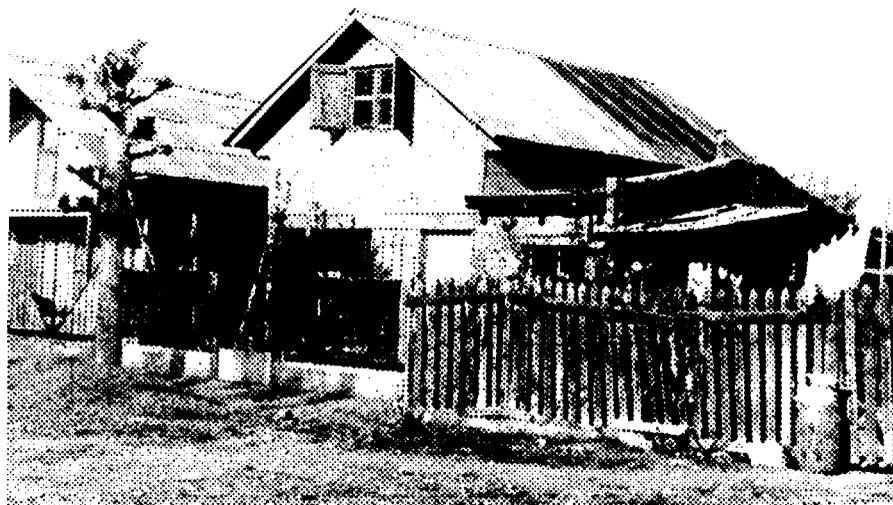
# VIVIENDA SOCIAL, LA EXPERIENCIA CHILENA

VERONICA GRAMEGNA

**E**n este número presentamos una experiencia en vivienda social, Villa Los Héroes de la Concepción, ubicada en la comuna de Conchalí.

Esta operación, corresponde al programa de erradicación y radicación de campamentos (1983), tratándose en este caso puntual de una radicación, es decir los terrenos fueron entregados en propiedad a los propios ocupantes. El programa es financiado con recursos provenientes del Fondo

Social, del FNDR—fondos regionales y fondos municipales. En este caso el Municipio entregó lotes urbanizados con caseta sanitaria con un costo de entre 70 y 100 UF; sin incluir el sitio; también edificó una casa piloto, el resto de los pobladores debieron hacerse cargo de la construcción de sus viviendas. En la actualidad la población cuenta con algunas construcciones definitivas y con un gran número de mediaaguas transitorias.



sez. Esto en parte se explica por el desajuste entre tipo, tamaño y localización de vivienda disponible y gente necesitada; en el norte del país, donde la industria pesada está en decadencia, hay migración hacia las regiones más prósperas en el sur. La población de Tyneside empezó a disminuir en los años 60; y este proceso sigue, pero al mismo tiempo hay demanda y necesidad de vivienda y las cifras siguen aumentando. En 1985/86 en la región de Tyneside (población de 840.000 personas) había 37.000 en las listas de espera para obtención de vivienda estatal y 5.834 se presentaron a los municipios por no tener donde vivir; de ellos sólo 25% lograron obtener una vivienda permanente (Cameron & Crompton, 1988). Entre 1983 y 1988, la cifra para Inglaterra de personas en las listas para vivienda estatal, subió de 740.000 a 1.260.000 y ahora hay más de 30.000 familias en acomodación provisional (Booth, 1989). Dada la escala de necesidad, las decisiones de demoler edificios bien construidos toman un carácter más preocupante. Este fenómeno parece señalar una contradicción real de la vivienda en Inglaterra.

## EL SECTOR PUBLICO

Una característica clave de la vivienda del sector público es

que fue financiada y construida no para ser vendida, sino para ser arrendada. Actualmente el 24% de la población nacional vive en esta clase de vivienda, que es administrada por los municipios, pero hay mucha variación regional; en Tyneside la cifra es de un 47% (1981). Según un informe reciente, el 71% de los usuarios expresaron satisfacción con su vivienda; y es importante subrayar que la gran mayoría de las viviendas son casas de diseño tradicional y una minoría las soluciones no-tradicionales. Pero son precisamente estas soluciones experimentales en altura localizadas en las ciudades más grandes que en general pueden ser identificadas con los problemas más serios.

En la mayoría de los municipios hay variedad en el diseño, edad y calidad de la vivienda bajo su control, pero hay evidencia (Barr, 1980) que muestra que en general son los más necesitados quienes se concentran en las zonas menos preferidas. Al mismo tiempo las aspiraciones siguen subiendo y parece que algunos sitios sufren de problemas no tanto por su calidad absoluta, sino por su aceptabilidad relativa. El hecho es que no se trata simplemente de un problema de diseño sino de una confluencia de varios factores que hace que la

búsqueda de una solución sea difícil, sobre todo, debido a los recursos limitados. Por ejemplo en Tyneside los recursos que recibe del gobierno central bajó en un 64% desde 1980 a 1988 (Cameron & Crompton, 1988). Esto implica que los municipios ya no pueden construir viviendas nuevas y todos los recursos se gastan en mantenimiento.

## ALTERNATIVAS

¿Cómo se pueden enfrentar estos problemas en los conjuntos modernos y cómo se puede revocar este proceso de deterioro? Aparte de la demolición hay tres políticas que han sido implementadas con éxito variable.

Primero, mejorar e intensificar la ADMINISTRACION y manejo de los conjuntos; esto incluye una mejor selección de residentes, recolección de renta, limpieza y mantenimiento etc. normalmente con un equipo del municipio ubicado en el conjunto, que intenta lograr la cooperación y participación de los residentes. Esta es la opción más económica, pero en muchos casos no logra buenos resultados si se implementa independientemente de otras opciones.

La segunda posibilidad es mejorar el DISEÑO. Indudable-

mente muchos de los defectos en los diseños se podrían solucionar con imaginación y financiamiento adecuado, y existen ejemplos buenos en varias partes del país. Sin embargo el potencial para el cambio depende mucho del sistema constructivo -muchos tienen características cerradas que limitan las oportunidades-. El factor dominante es el económico y las posibilidades para los propios municipios de implementar los cambios es cada día más remota por falta de recursos.

Una tercera opción, la de cambiar la TENENCIA, es tal vez la más radical porque significa una

ruptura con el pasado y refleja la escasez de recursos en el sector público y el enfoque del gobierno en favor del sector privado.

Hace unos años los municipios tenían los recursos para implementar las primeras dos alternativas, pero ahora se ven forzados a buscar compradores de los conjuntos en el sector privado o con los 'Housing Associations' (que tienen características de ambos sectores).

Los pocos usuarios que se quedan en los conjuntos problemáticos, son adjudicados con viviendas en otro sitio; los conjuntos se

transforman físicamente y los nuevos residentes, que después compran (o a veces arriendan) son en general de grupos sociales y económicos más altos.

Este proceso de transformación es mucho más común en Londres o las otras ciudades del sur, donde hay más demanda y los precios de vivienda son mucho más altos. En Tyneside aunque hay varios ejemplos de proyectos de este tipo, la situación no es muy apta para que se implemente en una escala mayor.

## DE PUBLICO A PRIVADO

Aunque la vivienda social en Gran Bretaña siempre fue concebida como un hecho común, una de las políticas más significativas del gobierno ha sido la de promocionar la venta de viviendas públicas. Esta política ha despertado mucha polémica y se cree que se la está promocionando más por razones ideológicas que por necesidades económicas o financieras (Whitehead 1984). La política empezó dándole a los usuarios de vivienda estatal el derecho a comprar (a precios subsidiados) la vi-



*School Street Hebburn,  
900 viviendas, construido en 1970  
y demolido en 1987 y 1989.*

vienda que ocuparon. Este proceso de privatización no ayuda a incrementar la oferta e implica que hay menos donde escoger para los que queden en el sector público, porque la vivienda que más se vende así es la vivienda más deseada; en la mayoría casas tradicionales con jardines, y relativamente pocos apartamentos. Esto puede conducir a una situación parecida a los EE.UU. donde se han creado ghettos de vivienda de baja calidad y reputación y el sector público es sólo para los más necesitados y menos favorecidos de la sociedad. El porcentaje de vivienda que se ha vendido, varía mucho por regiones del país; en Tyneside la cifra es de

sólo 10%. Recientemente se ha introducido una nueva legislación (Housing Act. 1988) que refuerza la dominación del sector privado y que promociona la venta de conjuntos, aún cuando estén ocupados, y el abandono del control de rentas. Sin embargo, varios observadores (Booth, 1989) creen que los problemas de vivienda se van a incrementar.

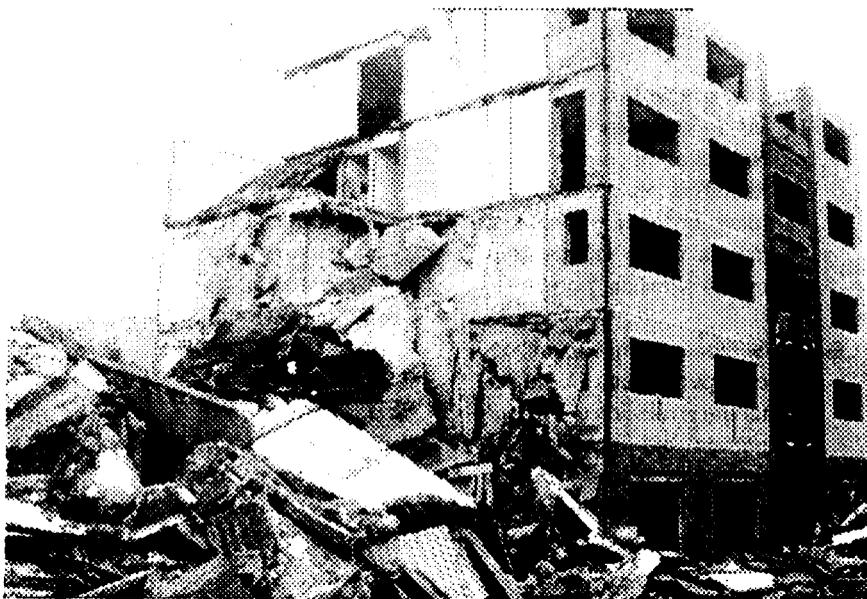
Un aspecto interesante que se puede observar es que casi siempre, cuando las casas o conjuntos salen del sector público al privado, se cambia su apariencia física. Parece que hay una necesidad de mostrar que son distintos

desde todo punto de vista y esto subraya la importancia de como la gente percibe e interpreta las imágenes en el entorno.

## CONCLUSIONES

Indudablemente la situación en la Gran Bretaña es única y lo que puede ser un problema en una parte no lo va a ser en otra, sin embargo hay varias lecciones que pueden ser válidas para otras situaciones:

- 1.- Es esencial no tratar de solucionar los problemas utilizando ideas, sistemas y tecnologías experimentales a una escala amplia antes de probarlas. Ahora en Inglaterra hay mucha inquietud por las soluciones tecnológicas nuevas.
- 2.- No se puede resolver problemas simplemente gastando cantidades grandes de dinero; hemos visto como recursos financieros fueron desperdiciados y el costo a largo plazo resultó mucho más alto. Al mismo tiempo los problemas habitacionales no se pueden solucionar con pocos recursos.
- 3.- Hay que entender la problemática de la vivienda como





Howdon, Newcastle, 3 torres de 14 pisos, 240 viviendas.

Construido en 1971 y demolido en 1989.

un proceso y no únicamente en términos de obras terminadas. En este caso el problema fue identificado como déficit de unidades habitacionales, entonces se buscó una solución en los mismos términos. Un enfoque aritmético es demasiado simplista.

- 4.- Hay que tener cuidado con las modas e ideas simplistas y las soluciones cosméticas que no tocan las raíces y problemas fundamentales. La vivienda es demasiado compleja; no se

pueden olvidar las tradiciones y conceptos culturales.

- 5.- Los conceptos de calidad residencial son importantes. Necesitamos saber cómo identificar elementos culturales básicos y entender más a fondo lo que realmente significa "hogar".
- 6.- Se necesita más investigación para ayudarnos a entender la relación entre comportamiento social y el entorno. Hay demasiada especulación y falta de datos e información científica que

derive de la investigación rigurosa.

- 7.- Dado que la vivienda es un proceso dinámico y que los factores que influyen en el proceso están en un estado de cambio, los sistemas abiertos y flexibles pueden ser aptos porque pueden acomodar cambios y mejoras, además de responder a las diferencias entre la gente.
- 8.- También la vivienda es un proceso que debe ser democrático y participativo, en el que los usuarios jueguen un papel central. No puede ser coincidencia que en los procesos descritos aquí, los usuarios fueran excluidos completamente del proceso de la toma de decisiones.

**PETER KELLETT**

*Centre for Architectural Research and Development Overseas*

*Universidad de Newcastle Upon Tyne*

*Octubre de 1989*

## REFERENCIAS

- AUDIT COMMISSION (1986)  
**Managing the Crisis in Council Housing.** London; HMSO.
- BARR, A. (1981)  
Anti-social Behaviour and Public Sector Housing: a Community Work Perspective. **Discussion Paper Nº 34**, Centre for Urban and Regional Research, University of Glasgow.
- BOOTH, A. (1989)  
**'Raising the Roof on Housing Myths'** London: Shelter.
- CAMERON, S. y CROMPTON, P. (1988)  
'Housing' in Robinson, F. (ed) **Post-Industrial Tyneside: an Economic and Social Survey of Tyneside in the 1980s**, Newcastle: Newcastle upon Tyne City Libraries and Arts, 120-155.
- CDP (Community Development Project) (1976)  
**Whatever Happened to Council Housing?** London: CDP Information and Intelligence Unit.
- COLEMAN, A. (1985)  
**Utopia on Trial: Vision and Reality in Planned Housing**, London: Hilary Shipman.
- HILLIER, B. (1986)  
'City of Alice's Dreams', **Architects Journal**, 9 Julio; 39-41
- KELLETT (1987)  
'Killingworth Towers; What went Wrong? A Case Study of Multi-storey Housing Failure', in **Open House International**, Vol. 12, Nº 4, 4-11.
- MANCHESTER CITY COUNCIL (1985)  
**Housing Defects in Manchester.** Manchester City Council.
- WHITEHEAD, C. (1984)  
'Privatisation and Housing' in Le Grand, J. and Robinson, R. (eds) **Privatisation and the Welfare State**, London: Allen and Unwin, 116-132.