

Jaime F. Erazo Espinosa, coordinador

Inter/secciones urbanas: origen y contexto en América Latina



Índice

© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro
Quito – Ecuador
Telf.: (593-2) 3238 888
Fax: (593-2) 3237 960
www.flacso.org.ec

Ministerio de Cultura del Ecuador
Avenida Colón y Juan León Mera
Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 2903 763
www.ministeriodecultura.gov.ec

ISBN: 978-9978-67-202-0
Cuidado de la edición: María M. Pessina
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Imprenta: Crearimagen
Quito, Ecuador, 2009
1ª. edición: abril de 2009

Presentación	9
Introducción	
Inter/secciones urbanas: origen y contexto en América Latina	11
<i>Jaime F. Erazo Espinosa</i>	
I. VIDA Y GESTIÓN EN LOS CENTROS HISTÓRICOS	
El centro histórico, del concepto a la acción integral	31
<i>Patricia Rodríguez Alomá</i>	
Mediación y concertación para salvar el centro urbano y el medio ambiente de Xochimilco: un patrimonio mundial en peligro en la periferia de México	51
<i>Anne Collin Delavaud</i>	
Plan de manejo del casco histórico de la ciudad de Buenos Aires	73
<i>Silvia M. Fajre</i>	

II. HÁBITAT POPULAR E INCLUSIÓN SOCIAL:
POLÍTICAS Y DERECHOS

**Política de vivienda e inclusión social en Brasil: revisión
histórica y nuevas perspectivas en el gobierno de Lula** 95
Nabil Bonduki

**Reflexiones sobre el derecho a la vivienda
en el Ecuador. Una revisión desde la realidad
urbana y el derecho a la ciudad** 137
Pablo Gago Lorenzo

**Direito à moradia e questão habitacional no Brasil:
o caso da cidade Estrutural** 155
Brasilmar Ferreira Nunes e Inaë Magno da Silva

**Construcción de la vida asociativa: estudio de caso de las
políticas de vivienda social en la comuna de La Pintana** 175
María José Pérez Bravo

III. HÁBITAT POPULAR E INCLUSIÓN SOCIAL:
OTRAS LECTURAS

Medios de vida urbanos y vivienda en Ecuador 195
Diego E. Aulestia Valencia

**El hábitat residencial sustentable como punto de
partida para la construcción de la ciudad** 217
Norma Carnevalli Lobo

**Trayectorias residenciales y estrategias habitacionales
entre familias de sectores populares y medios residentes
en el área metropolitana de Buenos Aires, Argentina** 233
Ma. Mercedes Di Virgilio

**Integración social en programas habitacionales y
urbanos chilenos como aporte a la integración
social nacional (1996-2006)** 259
Paola Siclari Bravo

IV. TRANSPORTE MASIVO Y MOVILIDAD URBANA

**El derecho a la vida en la movilidad urbana y
el espacio público en América Latina** 293
Ricardo Montezuma

**Metodología para estimar y monitorear reducciones
de gases efecto invernadero en sistemas de transporte
masivo urbano en el marco del Mecanismo de Desarrollo
Limpio del Protocolo de Kyoto** 301
Camilo Rojas García

Diseño urbano para reducir el uso del automóvil 317
Diego Hurtado Vásquez

V. GESTIÓN Y PREVENCIÓN DE RIESGOS Y DESASTRES

**Los riesgos tecnológicos en el DMQ:
la paradoja del desarrollo urbano y el síndrome
de nuevos escenarios de riesgos y desastres** 345
Jairo Estacio

**Discrepancias institucionales y vulnerabilidad
asociada en el valle de Los Chillos frente al
peligro de lahares del volcán Cotopaxi** 365
Tania Serrano y Florent Demoraes

Degradación, vulnerabilidad y riesgo hidrogeomorfoclimático en áreas urbanas de laderas	381
<i>Othón Zevallos Moreno</i>	
Construcción política de un desastre natural. La inundación de la ciudad de Santa Fe en 2003	407
<i>Silvia Esther Fontana</i>	

Construcción de la vida asociativa: estudio de caso de las políticas de vivienda social en la comuna de La Pintana

María José Pérez Bravo*

Resumen:

En el presente artículo se analizan las políticas de vivienda social implementadas en Chile utilizando la elaboración teórica de Bruno Jobert respecto de las funciones de las políticas públicas. De este análisis se proponen conclusiones de la vida y las dinámicas asociativas que se generan en el territorio de una comuna actualmente, profundizando en dos conceptos: el contrato social y el estatuto de ciudadanía.

Palabras clave: políticas de vivienda, pobladores, vida asociativa, contrato social y exclusión social.

* Socióloga (Universidad de Chile), Master en Gestión y Políticas Públicas (MGPP, Ingeniería Industrial Universidad de Chile) y Doctorante Université Catholique de Louvain (Prueba de confirmación diciembre 2006). Profesora ayudante de Cátedra "Actualidad en gestión y políticas públicas" (Universidad de Chile, Departamento de Ingeniería Industrial. Alejandra Mizala).

El territorio: “La Pintana, el lugar donde la gente busca la oportunidad de ser feliz”

Para analizar la relación entre las prácticas asociativas y las políticas públicas, específicamente la política de vivienda social, en el estudio de caso de la comuna de La Pintana resulta relevante considerar tres características propias del territorio que hacen relevante su estudio. La primera característica tiene que ver con su conformación, pues este territorio ha sido poblado casi en su 100% a partir de viviendas sociales. Por ello, en lo que actualmente corresponde a la comuna de La Pintana se han experimentado y plasmado las políticas de vivienda social de los distintos gobiernos desde 1950 hasta mediados del gobierno de Ricardo Lagos. Todas estas políticas han tenido un carácter de urgencia, pues han buscado responder al déficit habitacional generado por la concentración de población en la ciudad, y en cada una de ellas se han priorizado diferentes dimensiones del problema.

La segunda característica de la comuna es su condición de comuna pobre, en un contexto de ciudad altamente segregada. Desde el punto de vista funcional, La Pintana es una comuna dormitorio construida para alojar pobres. La segregación urbana, refleja la desigualdad en la distribución del ingreso, consolidando un mapa en el que la segregación residencial muestra, en su primera fase, una nítida tendencia al distanciamiento físico entre barrios ricos y pobres (Rodríguez y Winchester, 2001).

La heterogeneidad de prácticas asociativas dentro del territorio es la tercera característica que hace de La Pintana un caso de estudio. Esta heterogeneidad, desde nuestra perspectiva, tendría como fundamento la diversidad de formas de poblamiento del territorio, en que si bien su origen es la política de vivienda social de los últimos cincuenta años, ésta ha asumido formas específicas de acuerdo a los diferentes gobiernos y el contexto político, económico y social. Son estas tres características las que convierten a La Pintana en un caso relevante y pertinente para los objetivos de esta investigación.

Las funciones de las políticas públicas: la integración, la regulación y la legitimidad en la política de vivienda social

De manera general, una primera conclusión que se desprende del estudio de las políticas de vivienda social en Chile, es que ellas han estado condicionadas principalmente por dos factores, la disponibilidad de recursos económicos de las diferentes administraciones y la capacidad de presión de los grupos demandantes. Sin embargo, de estos dos factores, han sido los recursos económicos los que ha supeditado la localización, el tamaño y la calidad de la construcción. Esta tendencia ha sido transversal en la historia de las políticas de vivienda, aún cuando la asignación de viviendas sociales por parte del Estado ha obedecido a criterios políticos, como la presión de los demandantes y la legitimidad social que adquiere el acceso a vivienda. De esto se desprende una segunda conclusión, que lleva a asociar la vivienda social con la segregación urbana, la exclusión y el fenómeno actual de la ciudad dual o de la “guetización”. Pues por su orientación, la política de vivienda ha convertido al Estado en el principal agente de la segregación residencial a gran escala. Esto marca una diferencia con la mayoría de las ciudades latinoamericanas, donde los barrios populares son producto de ocupaciones ilegales que se han ido integrando lentamente a la estructura de la ciudad (Ducci, M.E. 1997).

Al analizar las políticas de vivienda social a partir del análisis histórico y de la adaptación de la matriz de funciones propuesta por Bruno Jobert¹, se puede ver que las políticas de vivienda social tuvieron en Chile un énfasis por la función de integración social, pero un tipo de integración que llamaremos “integración por vasallaje” hasta el periodo de Eduardo Frei Montalva. A partir del primer gobierno de la democracia cristiana se releva la función de legitimidad en las políticas de vivienda, adquiriendo total preeminencia durante el gobierno de Salvador Allende, único gobierno que conceptualizó la vivienda como un derecho ciudadano. Durante el periodo dictatorial el énfasis estuvo en la función de regulación, aspecto

1 Desde 1994 la autoridad local intentó detener la construcción de viviendas sociales. Por ello, las últimas viviendas se entregan el año 2003 y se cierra la construcción gracias a un acuerdo del Parlamento y el gobierno local para la restricción del uso del suelo habitacional y la generación de zonas de reserva urbana protegidas ecológicamente.

que, en nuestra visión, se mantiene hasta las políticas actuales. En este punto queremos profundizar la discusión más adelante, introduciendo al debate el concepto de exclusión y de “ciudad dual” como un elemento de las políticas actuales.

Sin embargo, y como lo propone este autor, estas funciones son parte de las contradicciones presentes en la acción pública. Esto se refleja en que una política que busca la integración de un grupo social a partir del acceso a un bien, al mismo tiempo incide en el discurso de legitimidad respecto a los derechos ciudadanos, a la acción colectiva y en la regulación del acceso a la arena política. Por ello, resulta importante considerar en el análisis, como lo propuso W. Mills hace cincuenta años, que “el poder es una cosa y viene primero; la situación que el poder trae es cosa distinta y viene después” (Mills, 1957: 248). Esta idea grafica lo incierto e indeterminado de la acción del Estado respecto a la promoción y creación de grupos sociales, pues puede abrir el acceso o legitimar la apertura del espacio político y promover la incorporación de grupos sociales a la arena política, pero no tiene todas las herramientas para monitorear y controlar su acción.

Contrato social y espacio público:

La dimensión simbólica de las políticas públicas.

La política de vivienda social como parte de la trama urbana se consolida y avanza sobre la base de dos dimensiones complementarias. De una parte, la dimensión simbólica que se construye a través de las representaciones: el sentido de la propiedad de la vivienda, de la nueva comunidad, de la relación con la ciudad, etc.; y por otra, la dimensión material, reflejada en las acciones de intervención directa sobre los territorios. En este sentido, la ciudad y sus comunas son un hecho social en estado ‘objetivo’, son relaciones sociales cristalizadas en objetos materiales, en instituciones, en textos, en reglamentos, etc. (Pinçon, y Pinçon-Charlot, 2005).

El espacio, en esta perspectiva es uno de los lugares donde el poder se afirma y se ejerce bajo su forma más sutil, su dimensión simbólica. Ahí, como violencia simbólica, pasa muchas veces de ser inadvertido, invisibi-

lizando la forma como los agentes y los grupos se reparten el espacio urbano. En la perspectiva de Pierre Bourdieu (Bourdieu, 1999), ambos espacios en términos analíticos pueden ser homologables, siendo posible utilizar el espacio urbano para comprender las estructuras del espacio social. En esta perspectiva, la ciudad muestra a los individuos y grupos sociales su ubicación dentro de la sociedad. De esto, podemos concluir que la segregación urbana implica o genera siempre diversas formas de exclusión social.

Esta tensión, materializada en el espacio urbano, tiene su correlato en la definición del contrato social y en el estatus de ciudadano que elaboran y sostienen los habitantes, en este caso pobladores propietarios de viviendas sociales de la comuna de La Pintana. Esta proyección se fundamenta en la visión de la vivienda ya sea como un bien, un beneficio o un derecho reconocido por el Estado y el conjunto de la sociedad.

Desde nuestra perspectiva, fundamenta esta vinculación la contradicción entre la lógica operativa del contrato social –que define quienes son ciudadanos y los límites de la comunidad– y su lógica de legitimación, fundada en la inexistencia de excluidos (Sousa Santos, 2005)². En esta perspectiva la integración como promesa o la exclusión como amenaza está presente a nivel simbólico en las políticas públicas y en el discurso ciudadano. El paso o movimiento de una posición a otra está mediado por un “espacio abierto”, sustentado en la “promesa” o posibilidad, que

2 Para este autor la política pública se compone por tres funciones: la integración social, la regulación y la legitimidad, que en nuestro trabajo aterrizamos a la política de vivienda entendiendo que la integración social se vincula con la desmercantilización de la producción de vivienda social y la incorporación de un grupo excluido al acceso de un bien considerado socialmente necesario, o en términos económicos el acceso de una demanda no solvente a un bien, en este caso la vivienda (Raposo, 2001). Respecto a la función de regulación del Estado, la política de vivienda cumple con esta función a partir del disciplinamiento y del principio de comunidad, incidiendo en la conformación de territorios, comunidades e identidades sociales. Por su parte, la función de legitimidad impacta en la generación de actores o grupos sociales. La configuración de actores sociales, elemento central de la imbricación del Estado con la sociedad civil –hipótesis central de B. Jobert– tiene directa relación con la definición de los problemas públicos, los marcos de la acción burocrática y la regulación del acceso al Estado. Por lo anterior, la función de legitimidad del Estado se relaciona directamente con la distribución de las legitimidades en el conjunto de la sociedad, tanto en el plano discursivo, como en la viabilidad y pertinencia de la acción colectiva. En síntesis, esta función tiene directa relación con la politización de los conflictos sociales.

entrega dinamismo a estos muros, transformándolos en un elemento clave de la cohesión social y de la aceptación de la desigualdad, que pasa a ser un elemento implícito del contrato social.

En este sentido, podemos ver que las políticas de vivienda social desde sus inicios han incidido en aspectos que trascienden los marcos del acceso a un bien y de ocupar un lugar en la ciudad. Una conclusión preliminar es que las respuestas del Estado, materializadas en políticas públicas de vivienda social, han incidido no sólo en el ámbito habitacional y la conformación de un territorio, sino también en el desarrollo posterior de las prácticas asociativas, en la conformación de comunidades e identidades locales, en tanto ellas inciden en la conceptualización del contrato social por parte de los pobladores. Esta dimensión simbólica de la política traza las coordenadas de ciudadanía, donde en su dimensión vertical marca la relación del individuo con el Estado y en su dimensión horizontal la relación del individuo con sus pares. Estas coordenadas ubican a los individuos, pero no limitan sus movimientos, pues aún cuando las políticas de vivienda han buscado la integración, la regulación y la legitimidad como objetivos implícitos, los individuos y las comunidades han desarrollado con ciertos márgenes de libertad y autonomía. En este sentido, las prácticas asociativas han sido parte de las estrategias o mecanismos que las comunidades desarrollan para defender su existencia pública, su identidad e incluso para incidir en las políticas públicas, especialmente en contextos de segregación y exclusión social³.

3 En este sentido, es la promesa de integración la que legitima el contrato, ofreciendo a todos los individuos la “posibilidad” de acceder al estatus de ciudadano. Sin embargo, de los criterios de inclusión del contrato social es posible desprender criterios de exclusión siendo estos el marco o trazado entre quienes están dentro de la comunidad, es decir, son ciudadanos, y quienes quedan al margen o son ciudadanos de segunda categoría. Para Boaventura de Sousa Santos, los criterios de inclusión son los siguientes: Primero, que el contrato social sólo incluye a los individuos y a sus asociaciones, dejando a la naturaleza excluida. El segundo alude a una ciudadanía territorialmente fundada, siendo parte de la comunidad sólo los ciudadanos que son parte del contrato social. El tercero se relaciona con la comercialización pública de intereses, sólo los intereses que pueden expresarse en la sociedad civil son objeto del contrato. Con este último se traza una línea divisoria entre el espacio público y el privado. La vida privada, los intereses personales propios de la intimidad y del espacio doméstico quedan excluidos del contrato.

De la integración por vasallaje a las políticas modeladoras: el énfasis por la regulación en las políticas públicas

Para entrar en el debate respecto al paso de las políticas de la dictadura a las del periodo democrático, es central profundizar en la conformación del sector más antiguo de la comuna, para luego compararlo con el sector recientemente poblado por las políticas de vivienda de los gobiernos de la Concertación.

El “ethos público”⁴ de la primera política de vivienda implementada en el territorio comunal estuvo inspirado en las doctrinas filantrópicas europeas del siglo XIX, que en términos genéricos sustituía “el pan de la limosna por el pan del trabajo”, con claros contenidos del autoritarismo ilustrado respecto de la vida obrera. Esto queda reflejado en la discusión del proyecto de Ley de Huertos y Jardines Obreros, que finalmente se concretó en la Ley N° 6.815 aprobada el 5 de febrero de 1941, referida a las obligaciones impuestas al Consejo de la Caja de la Habitación Popular durante el Gobierno del Frente Popular⁵:

Como puede observarse, el problema de la vivienda popular tiene estrecha relación con otros tales como el del trabajo, el de la alimentación completa y racional y el de la salvación del niño proletario, a los que pueden agregarse vivos aspectos de importancia sociológica, tendientes a orientar el robustecimiento de la familia obrera, el apartamiento del trabajador de la taberna y de los vicios, el arraigo a la propiedad, la lucha efectiva contra el alcoholismo y las enfermedades de trascendencia social (Maza, 1939: 266)

4 Para poder entender esta dimensión simbólica de las políticas de vivienda, definiremos el contrato social como el metarelato de la sociedad respecto a los derechos y deberes, a la inclusión o exclusión de grupos sociales y del estatus de ciudadanía (De Sousa Santos, 2005). Mientras, el espacio público, desde nuestra perspectiva, es el lugar donde este relato se construye, sobre la base del diálogo y el conflicto, disciplina y resistencia (De Certeau, 1984). El eje estructurante del conflicto es la diferencia entre la realidad, es decir, las condiciones materiales, y los términos del contrato social, o, dicho de otra manera, de la democracia (Laville, 2005). Ambas definiciones buscan sociologizar conceptos ampliamente abordados por otras disciplinas, especialmente la filosofía política.

5 Entendemos el “ethos público” como el consenso discursivo respecto al quehacer autoasignado del Estado, materializado en los discursos oficiales, único elemento que permite discernir los objetivos explícitos de la acción pública, y a las políticas públicas como la implementación de este ideario, siendo los resultados de las políticas públicas –los resultados del proceso de transformación que ellas impulsan– la clave para analizar sus objetivos implícitos.

En términos urbanos, esta política buscaba responder a la necesidad de expandir la ciudad producto de las grandes oleadas migratorias del campo y de la minería a Santiago. La construcción de huertos y jardines se planteó como una suerte de mediación entre el campo y la ciudad, permitiendo una expansión ordenada y gradual de la capital. En su base, esta política buscaba redimir la pobreza fortaleciendo la posibilidad del trabajo doméstico con la creencia en las virtudes moralizadoras inherentes al arraigo del sujeto con la ‘madre’ tierra:

Hay que sacar a la familia del trabajador, del centro de la ciudad donde vive estrecha y malamente, a los alrededores donde sea un hecho cierto que la tierra dé lo que falta a la cartilla alimenticia indispensable, que defienda la vitalidad del hogar trabajador y a cada uno de sus miembros (Maza: 267).

El acceso a la vivienda, que para lo pobladores es un “beneficio” y el reconocimiento de ciudadanía, se fundó en la aceptación de las normas centrales, rechazando la diversidad y buscando la homogeneidad dentro de la comunidad. Con esto, desde el Estado se promovió la integración social a partir de la legitimación por vasallaje a las normas centrales (Jobert, B. 2004)⁶, incidiendo en mayores niveles de organización dentro de la comunidad y en la aplicación rígida de estas normas, donde la exclusión (en lo interno) y la diferenciación (de lo externo) se instalaron como los mecanismos de fortalecimiento de la comunidad:

Sí, muchos eran pobres. Imagínese, para la gente que vivía en conventillos, le dieron una casa completa con tres dormitorios, con cocina para tener agua caliente y baño, una pieza para guardar herramientas. Para la mayor cantidad de rotos, esto era una locura, muchas noches salían a

6 Este proyecto comenzó a materializarse en 1942, cuando la Caja de la Habitación adquirió los títulos de dominio del fundo “La Pintana” para edificar una población modelo destinada a la Sociedad Cooperativa José Maza, creada en 1937, con viviendas de tres dormitorios construidas sobre quinientos lotes de media hectárea y con 200 árboles frutales en plena producción. El proyecto contempló la construcción de equipamiento comunitario social y productivo. Su primera etapa fue inaugurada en 1946, y las siguientes en 1950 y 1957, permaneciendo hasta hoy como un símbolo del cooperativismo progresista (Gurovich, 1989).

tomar por ahí. Tenían riñas muy espectaculares por ahí, todo esto en la noche (...) y tu sabes que aquí habían huertos que estaban totalmente abandonados, no pagaban las cuotas de la Cooperativa, ni hacían nada, los llamábamos para arreglar el agua y no venían, después salían con puras historias. Entonces aquí habían rotos que no hacían nada. (Gilberto, poblador y socio antiguo de la Cooperativa)

En el discurso de los pobladores la inclusión o exclusión es vista como resultado de las opciones individuales, donde cada persona puede aceptar o rechazar su incorporación. Así, esta integración condicionada depositaba en la persona la responsabilidad de convertirse en ciudadano. La diferenciación interna, en la comunidad, se construyó a partir de la imagen del ‘roto’, ese personaje que amenazaba la convivencia y la paz. La construcción de la comunidad a partir de la diferenciación interna puede explicarse por una doble carga de la política de vivienda, que por un lado los hizo merecedores del “beneficio”, pero al mismo tiempo adosó el estigma de la familia obrera. Así, la disputa interna puede explicarse por la necesidad de los miembros de la Cooperativa de mostrar a la sociedad la legitimidad de su integración.

La cara inesperada de esta política, con énfasis en la función de integración social, se manifestó en la legitimidad que alcanzó la demanda por vivienda, fortaleciendo a los grupos de presión, tanto demandantes de vivienda movilizados como al gremio de constructores. Las movilizaciones de los sectores organizados, tanto del mundo obrero como de sectores populares, tuvieron como respuesta el desarrollo de políticas de integración social con una matriz gradualista que priorizó por los sectores sociales que ya habían alcanzado ciertos niveles de integración e institucionalización. En este periodo, en el que primó la promesa de integración social, se produjo la politización de los grupos sociales organizados que terminaron por desbordar la política de vivienda social cuando ella, producto de esta presión, enfatizó por la función de legitimidad.

Actualizando este debate a la discusión respecto a los niveles de exclusión social, giraremos rápido el reloj para ver el contexto actual y el paso de las políticas, que podríamos llamar “modeladoras” a las políticas “modelo”, que se relacionan con la idea predominante del modelo de desarro-

llo chileno. Se entenderá como políticas modeladoras las desarrolladas durante el tiempo dictatorial, caracterizadas por la entrega del protagonismo que tuvo el Estado en materia de construcción al mercado, principalmente a partir de la liberalización del desarrollo urbano. Sin embargo, esto no significó el abandono de la intervención estatal, pues en el mismo momento se impulsaron desde el Estado dos procesos de intervención fundamentales en la configuración de la ciudad, como fueron las erradicaciones de campamentos y el reordenamiento municipal que incluyó la municipalización de servicios.

La política de vivienda característica de este periodo fue la erradicación de campamentos, estructurada a partir de la entrega de un subsidio individual y de la creación de comunas “receptoras de pobres”. El objetivo explícito de la autoridad fue creación de comunas homogéneas que permitieran el desarrollo de políticas sociales focalizadas en unidades de fácil operatividad. En este periodo se enfatizó por la función de regulación de las políticas públicas, como puede constatarse por sus contenidos, con el objetivo de desarticular comunidades conflictivas para el Estado. En el caso de las erradicaciones ellas se focalizaron en tomas de terreno y campamentos. La priorización por la regulación se orientó a limitar los conflictos a la escala local.

Cada municipio debe canalizar hacia el gobierno la participación de la ciudadanía, así como sus inquietudes. Esto es democracia como forma de vida, bajo el alero protector de un gobierno autoritario (General Pinochet, Discurso en la comuna de Pudahuel, Agosto de 1981).

Este proceso, acompañado de mayores niveles de responsabilización y de participación económica de los beneficiarios, producto de la política de subsidios, convirtió a la vivienda en “un bien que debe adquirirse con ahorro y esfuerzo y, eventualmente, con el apoyo del Estado” (Objetivo Nacional, 1973).

La comuna de La Pintana, fue “sujeto controlado de laboratorio” (Gurovich, 1989) al concentrar el grueso de las radicaciones, convirtiéndose en caso demostrativo de la estrategia de reorganización territorial y de los conflictos que ella generó. Si consideramos las cifras de crecimien-

to poblacional en el decenio 1982 y 1992, el Gran Santiago creció en un 15%, mientras que La Pintana tuvo un crecimiento poblacional del 108% en el mismo periodo⁷. Las estadísticas sociales de la comuna reflejan el mismo fenómeno, donde a diciembre de 1984, en La Pintana el 53% de su población se encontraba viviendo en campamentos de radicación, nuevos campamentos y poblaciones de erradicación. Esta es la cifra más elevada del Gran Santiago, apenas seguida por Renca y Peñalolén, con un 25,11 y un 22,26%, respectivamente.

En su dimensión material, las autoridades sustentaron esta política en la caída de los estándares de construcción de las viviendas sociales, además de la conformación de comunidades absolutamente aisladas, sin oferta de servicios ni cobertura institucional. La apelación al Estado y a las autoridades de los pobladores es la de un ciudadano vulnerado que siente transgredidos sus derechos.

Veíamos que veníamos pasando, pasando, imagínate de Renca acá, a La Pintana. Cuando llegamos había alegría porque tenía tu casa. Era una casa sólida, con baño, con el baño adentro, dos piezas y... todos contentos, esta es la casa que te va a tocar a ti, esta es la casa... pero cuando empezamos a desarmar nuestras mediaguas, yo creo que hubo mucha gente lloró.

Para los pobladores su traslado significó la pérdida de “dignidad” y del estatus de ciudadanía, junto con dejar una forma de vida que, con sus dificultades, ofrecía alternativas de sobrevivencia y de ocupación del tiempo libre más ricas que el nuevo contexto. La pérdida de estatus ciudadano, los pobladores la conceptualizan como ser “botado por el Estado”. Esta sensación, de ser puesto al margen, se agudiza en los casos de desar-

7 La integración social, en la perspectiva de este autor se sustenta en dos formas de legitimación, la legitimación por vasallaje a las normas centrales, donde la base de la integración social pasa por la identificación del individuo con las normas de la sociedad global, y la legitimación por diferenciación, que se funda en la pertenencia a grupos intermediarios de la sociedad que el vasallaje individual a una sociedad global más abstracta. En la segunda forma de legitimidad la diferencia social no es considerada amenaza para el orden social. La diferencia, la rivalidad y el conflicto aparecen como un ingrediente esencial de la cohesión social, siempre que se mantenga en cierto nivel y no se llegue al quiebre.

ticulación del antiguo campamento, donde se suma la sensación de soledad e indefensión. Estos casos fueron la mayoría dentro de las nacientes poblaciones de La Pintana y para los pobladores, su traslado es vivido como un castigo o una condena, de ahí viene la idea de una ciudadanía de segunda clase. La precariedad económica, agudizada por la falta de servicios públicos básicos, llevó a familias “a comerse las casas”, frase que usan los pobladores para contar la historia de familias que vendieron o quemaron sus casas por falta de combustible. El hacinamiento, la pobreza, la carencia de institucionalidad pública, transforman a estos territorios en “pueblo sin Dios ni ley” y al sueño de la casa propia en un engaño, “es el costo que tenemos que pagar por ser pobres”.

De repente te sacaron y te vinieron a dejar a un lugar donde no tenías nada, igual te sentías como desamparado. O sea desamparado de las autoridades, desamparado de todo el mundo (...) Nos sentíamos como que éramos seres, personas que era como indigno de que el campamento estuviera casi cerca del centro de Santiago. Entonces eras como algo no deseado que te habían venido a botar (Alberto, Socio de la Cooperativa).

A la ruptura de la comunidad, que significó el fin de la vida en el campamento, se sumó la incertidumbre respecto al vecino. El vecino, ahora un desconocido, se transformó en un peligro y la llegada de cada nueva población siempre fue vivida como una amenaza. El último en llegar cargaba con el estigma del delincuente, la basura de la ciudad que contaminaba a los ya instalados. Así, la estigmatización del barrio se transformó en una herencia que los mismos vecinos aumentaron. La noción de comunidad se trasladó al pasaje, siendo este el espacio máximo de organización. En un primer tiempo la organización se desarrolló como forma de defensa ante bandas que amenazaban con saquear las precarias viviendas. El fantasma de los delincuentes y los saqueos fue uno de los ejes estructurantes de la organización. Mujeres haciendo guardia en las noches, con palos y fogatas están presentes en la historia que cuentan la mayoría de los pobladores.

Ponle tú, empezaron rumores. Los rumores, estos rumores que corren. Llegaba alguien y decía: oye en la noche van a venir a atacar el sector nues-

tro, y ese rumor se expandía así, como pan caliente, en un segundo sabía toda la población. Toda la población trataba de organizarse, pero ahí no a nivel poblacional sino que a nivel de pasaje. (Alberto, socio cooperativa).

La organización para enfrentar la violencia, luego se extendió a la resolución de las carencias extremas que vivieron los pobladores. La asociación entre necesidad y organización terminó diluyendo su dimensión de voluntariedad, transformándola en obligación con una carga negativa indeleble. Así, los tiempos de mayor nivel asociativo son recordados como los de mayor violencia y precariedad. Para los pobladores que ocuparon roles dirigenciales son también los tiempos más alegres y de mayor gratificación de su trabajo, ellos no encuentran explicación para el fin de la unidad y participación que se alcanzó en ese período. Tal vez esto pueda explicar la rápida extinción de las organizaciones surgidas durante las protestas y la vuelta a la democracia.

Era otra nuestra manera de vivir que aquí cambió radicalmente, cambió el cien por ciento tu manera de vivir, tu te metistes en tus cuatro paredes (Alberto, socio cooperativa).

El hacinamiento se volvió una constante dentro de las políticas habitacionales, impactando no sólo en las condiciones habitacionales, sino también en los niveles de violencia. A la sensación de abandono por parte del Estado, que se manifiesta en la falta de policías, de bomberos y de atención médica, y a la vulneración de derechos que experimentaron los pobladores, sintiéndose ciudadanos de segunda clase, se sumó la violencia en dos de sus manifestaciones: La violencia intrafamiliar y la delincuencia. Esto marcó un punto de inflexión en la política de vivienda social, donde la vivienda dejó de ser una moneda de cambio orientada a la integración subordinada, “integración por vasallaje” o como lo diría Gabriel Salazar “ahijada”, para convertirse en un mecanismo de regulación social que se traduce en exclusión social.

Para comprender esta transformación es necesario distinguir entre los sistemas de desigualdad, ligado desde nuestra perspectiva a la función de integración, y los sistemas de exclusión, ligados a la función de regula-

ción de las políticas públicas. Ambos sistemas se estructuran a partir de una pertenencia jerarquizada, sin embargo en el sistema de desigualdad la inclusión pasa por la integración subordinada. Así, en el contexto de una sociedad estructurada en posiciones de desigualdad todos los individuos, en sus diferentes posiciones, son indispensables para su funcionamiento. Distinto es en el sistema de exclusión, donde “se pertenece por la forma como se es excluido” (de Sousa Santos, 2005: 195) y el Estado para cumplir sus funciones desarrolla mecanismos de exclusión, donde prima la función de regulación de las políticas públicas. En este sistema, la exclusión como amenaza reemplaza a la integración como promesa y el temor de convertirse en un “outsider” es el elemento clave en la búsqueda de integración, debilitando la cohesión social. Esto gatilla la búsqueda de diferenciación en los grupos sociales, siendo el interés de todos por condenar y aislar a los excluidos el sustento de esta dinámica. Este tránsito implica el paso de una lógica social que acepta la desigualdad a una sociedad intolerante con la diferencia y absolutamente tolerante con la inequidad, donde la exclusión se instala como una estrategia utilizada también por los excluidos y la condena a la pobreza es transversal en la sociedad.

Lo anterior se manifiesta en que el barrio se vuelve un lugar inseguro y para sorpresa de los pobladores los delincuentes comienzan a robar hasta a sus vecinos, se pierde la noción de comunidad o de identidad compartida. La vivencia para los pobladores es de disolución de las normas y del respeto mínimo. En este espiral, así como el Estado rompió con ellos el vínculo vertical, ellos pueden romper el vínculo horizontal con sus pares, no existe contrato social, desaparece el estatus común de ciudadanía y se desvanecen los derechos. El resultado final es la instalación de la violencia como estrategia válida para la resolución de conflictos, dentro del hogar y en el barrio. Esto implica el abandono de la norma regular y el establecimiento de la norma de lo arbitrario, convirtiendo a estos territorios en lugares donde la ley se suspende totalmente, donde “hecho y derecho” se confunden por completo, donde todo es verdaderamente posible.

¿Son las políticas de vivienda social chilenas un modelo a seguir?

Para responder esta pregunta, abordaremos las dos dimensiones de las políticas de vivienda, la dimensión material ligada a la calidad de las viviendas, y la dimensión simbólica, vinculada al contrato social y estatus de ciudadanía, profundizando en los “llamados de atención” que surgen desde las comunidades, como son el surgimiento de los “guettos”, de pandillas que controlan territorio, la vivencia de la ciudad dual y estallidos de violencia que marcan la historia de algunas poblaciones.

Respecto a la dimensión material, el hecho concreto que marca el paso de las políticas modeladoras a las políticas “modelo”, es que durante los gobiernos de la Concertación Chile es el único país del mundo que tiene un nivel de producción de viviendas superior a la tasa de crecimiento poblacional vegetativo (Cepal, 1999)⁸. Por esto, la producción de viviendas sociales ha sido considerada como un fenómeno social y urbano único. En esto, el consenso es absoluto.

Efectivamente se han construido más viviendas sociales en este periodo, pero ellas no son de mejor calidad, pues el aumento de recursos se ha destinado en su mayoría a pagar el aumento del valor del suelo, esto como herencia de la liberalización del mercado hecha por la dictadura. Consistente con esto, los costos asociados de una vivienda social han aumentando progresivamente en cada período de gobierno, excepto los costos de construcción cuya tendencia es a la baja⁹. El resultado es que hoy tampoco las viviendas son de mayor tamaño¹⁰ y su ubicación excede con creces los límites de la periferia urbana.

8 El punto clave de la evaluación positiva es la estabilización del déficit habitacional en la década de los noventa, donde “los logros en la política habitacional han orbitado en torno a la trilogía de ahorro, el subsidio directo y el crédito hipotecario, lo que ha dinamizado el sector de la construcción de viviendas”. Junto a esto, se canalizó la demanda a través del fomento del ahorro y la creación de instrumentos de financiamiento habitacional y la generación de mecanismos de participación (Silva, 1997 & Sepúlveda, 2001 citados en Surawki, 2005).

9 Los costos de construcción han caído en los últimos diez años. Según el estudio realizado por Sabatini y Brains, estos costos han caído en 10 UF aproximadamente en los últimos 10 años, pasando de 199,9 UF promedio en el año 1994 a 189,2 UF en el año 2004. En otras palabras, de representar el 83,9% del costo de la vivienda, pasó en el año 2004 a constituir el 56,3% de los costos totales de la vivienda (2006).

10 El tamaño de las viviendas sociales durante el periodo democrático tendió a aumentar solo entre los años 1998 y 2002, pero que en los últimos años las dimensiones de la vivienda ha tendido a

Respecto a la conformación de la ciudad, es posible ver que las poblaciones construidas a partir de erradicaciones se han integrado, producto del crecimiento de la misma, por ende ha mejorado el acceso a servicios y la oferta institucional para sus habitantes. El resultado actual es la convivencia de grupos sociales en algunas comunas —no es el caso de La Pintana— lo que para algunos autores incidiría en mayores niveles de integración social. Sin embargo, este fenómeno tiene como contra cara tres nuevas manifestaciones de la segregación: Primero, la expulsión de los nuevos beneficiarios de viviendas sociales más allá de los límites de la periferia, generando mayor precariedad de las soluciones habitacionales que actualmente entrega el Estado. El segundo fenómeno es la construcción de una periferia exclusiva por el traslado “más al oriente” de las familias de mayores ingresos, donde el aislamiento es opcional y selectivo, sinónimo de éxito y estatus. En esta periferia el aislamiento no sólo es voluntario, sino también relativo, pues están muy bien conectados con los centros de actividad urbana. El tercer fenómeno, se relaciona con el surgimiento de barrios privados y cerrados para familias de altos ingresos en comunas donde existe mezcla social, fenómeno profundamente estudiado por Francisco Sabatini en la ciudad de Santiago. Todas estas transformaciones terminan por relativizar la distancia espacial como parámetro de integración, ofreciendo un panorama más complejo donde los muros que separan a los excluidos se vuelven de cristal. “Es como estar esperando micro, del transantiago, y ver el taco que hacen las medias camionetas con una pura persona arriba”. En esta ciudad conviven en el mismo territorio los “integrados” y los “excluidos”, con una oferta de servicios diversificados o dualizados, donde el mejor ejemplo es el sistema de transporte (Polese, 2000: 316).

Así, las consecuencias de las políticas modeladoras o con énfasis en la regulación y la yuxtaposición con las políticas “modelo” tienen como resultado actual una ciudad dual, con focos o ghettos de marginalidad donde la violencia se ha instalado como estrategia válida de resolución de conflictos y el sentimiento generalizado en los pobladores es de injusticia.

reducirse. Las viviendas en promedio muestran un tamaño de 42,3 metros cuadrados, siendo el tamaño máximo observado de 51,7 metros cuadrados y el mínimo de 25 metros cuadrados (Sabatini, F. & Brain, 2006).

Volviendo al caso de La Pintana, podemos ver que durante la dictadura, como parte de la política de erradicaciones, se construyó el sector El Castillo, paradigmático por sus niveles de pobreza y delincuencia. Mientras, durante los gobiernos de la Concertación se construyó el sector Santo Tomás, actual paradigma de las nuevas formas de violencia delictual en Chile, donde el territorio es controlado por dos pandillas ligadas al microtráfico de drogas y utilizan a niños, los llamados “niños pistola”, como soldados protectores de su negocio. Esta violencia no es de hoy, tiene una larga historia, y no es resultado exclusivo del tráfico de drogas y la delincuencia, existe aquí una responsabilidad social y por ende pública con los pobladores.

Para terminar es interesante tener en cuenta un relato de los pobladores, es la historia de un muro que construyeron los vecinos de un condominio de La Granja, comuna límite con Santo Tomás, para protegerse de los pobladores de las viviendas sociales. Ellos construyeron un muro que bordeaba la calle principal de acceso y frontera entre ambas poblaciones, con esto obligaban y se obligaban a mayores caminatas para acceder a la locomoción o los almacenes. Para los vecinos de Santo Tomás el mensaje era claro: “La gente de Los Pensamientos (nombre del condominio) no querían tener contacto con nosotros” y el muro aumentaba la sensación de precariedad del sector, además servía de espacio para acumular basura y generaba mucha sombra en la noche. La tensión llegó al máximo después que una niña fue violada y dejada oculta en la sombra del muro. Ese día, los pobladores fueron a botar el muro, sin organización previa y movidos por la indignación, sintiendo que ya no era posible más violencia contra ellos. Botar el muro, con sus propias manos, es reflejo del punto de inflexión y saturación de los vecinos. En la historia de diversas poblaciones es posible ver estos hitos, ligados a hechos violentos, que son llamados de atención, que muestran en acciones, el “no da para más, no podemos seguir viviendo así”. Así, cuando la policía deja que “se maten entre los malos”, los pobladores acumulan descontento, silenciosamente, hasta que una gota rebalsa el vaso y se llega a un no da para más. Esto no significa mayores niveles de organización, el resultado ha sido mayor atomización dentro de las comunidades o como lo llama De Sousa Santos, la consolidación del “individualismo de desposesión”, definido como una

forma inquebrantable de destitución y de soledad, donde ante la falta de protección institucional los pobladores son obligados a ser responsables de su sobrevivencia y seguridad, “a ser gestores individuales de sus trayectorias sociales sin dependencias ni proyectos predeterminados” (De Souza, 2005: 213), teniendo como resultado final la ruptura del contrato social.

Bibliografía:

- Bourdieu, Pierre (1993). *La misère du monde*. París : Éditions du Seuil.
- De Sousa Santos, Boaventura (2005). *El milenio huérfano. Ensayos para una nueva cultura política*. Bogotá: Editorial Trotta.
- Gurovich, Alberto (1989). “Una ciudad interminable: la pintana”. *Revista de Urbanismo*. Nº 1. Santiago de Chile: Universidad de Chile.
- Jobert, Bruno (2004). “Estado, sociedad y políticas públicas”. Urzúa, Raúl (ed). LOM. Santiago, Chile, 2004.
- Maza, José de la (1939). “Proyecto de Ley sobre Huertos Obreros. Discusión Parlamentaria”. Presentación del proyecto en la sesión extraordinaria de martes 3 de enero.
- Mills, Wright (1957). *La elite del poder*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Pinçon, Michel y Pinçon-Charlot, Monique (2005). “Espace social et espace urbain. La Théorie de Pierre Bourdieu et la sociologie urbaine”. Mauger, Gérard (Editeur). *Rencontres avec Pierre Bourdieu*. París : Éditions du Croquant.
- Sabatini, Francisco (1998). “Reforma de los mercados de suelo en Santiago, Chile: efectos sobre los precios de la tierra y la segregación residencial” Presentación en el Lincoln Institute of Land Policy en Cambridge, Mass., entre el 7 y 9 de julio de 1998.
- Surawski Surawski, Antonieta (2005). *Origen e implementación del programa fondo solidario de vivienda*. Santiago: INAP, Universidad de Chile.
- Raposo, Alfonso (2001). *Espacio urbano e ideología. El paradigma de la Corporación de la vivienda en la arquitectura habitacional chilena. 1953-1976*. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Central.