

CIUDADES

VOLUMEN 1

Alfredo Rodríguez y  
Paula Rodríguez,  
editores

# Santiago, una ciudad neoliberal



**OLACCHI**

Organización Latinoamericana  
y del Caribe de Centros Históricos

**Editor General**  
Fernando Carrión

**Coordinador Editorial**  
Manuel Dammert G.

**Asistente Editorial**  
Ana Carrillo Rosero

**Comité Editorial**  
Fernando Carrión  
Michael Cohen  
Pedro Pérez  
Alfredo Rodríguez  
Manuel Dammert G.

**Diseño y diagramación**  
Antonio Mena

**Impresión**  
Crearimagen

ISBN: 978-9978-370-03-2

© OLACCHI

El Quinde N45-72 y De Las Golondrinas

Tel: (593-2) 2462739

olacchi@olacchi.org

www.olacchi.org

Quito, Ecuador

Primera edición: junio de 2009

# Contenido

---

Presentación .....	9
Introducción .....	11
<b>Capítulo I</b>	
<b>La disputa por la ciudad: los pobladores (1957–1973)</b>	
Presentación .....	29
Breve reseña histórica de la orientación política de las políticas sociales en Chile .....	35
<i>Javier Martínez y Margarita Palacios</i>	
La movilización reivindicativa urbana de los sectores populares en Chile: 1964–1972 .....	53
<i>Joaquín Duque y Ernesto Pastrana</i>	
Lucha, vida, muerte y esperanza: historia de la población La Victoria .....	65
<i>Guillermina Farías</i>	

## Capítulo II

### La destrucción de la ciudad: castigo y mercado (1973–1990)

Presentación .....	73
Cómo gobernar las ciudades o principados que se regían por sus propias leyes antes de ser ocupados .....	81
<i>Alfredo Rodríguez</i>	
Las víctimas de un año de protesta y represión .....	111
<i>Hechos Urbanos, Juventud (Edición especial, s/n)</i>	
Relocalización socio espacial de la pobreza. Política estatal y presión popular .....	123
<i>Eduardo Morales y Sergio Rojas</i>	
Estructura administrativa de la ciudad .....	143
<i>Clarisa Hardy</i>	

## Capítulo III

### La ciudad neoliberal realmente existente (1990–2008)

Presentación .....	161
Santiago de Chile, globalización y expansión metropolitana: lo que existía sigue existiendo .....	167
<i>Carlos A. de Mattos</i>	
Sobre la evolución de la política urbana y la política de suelo en el Gran Santiago en el periodo 1979–2008 .....	207
<i>Pablo Trivelli</i>	
Santiago, una ciudad con temor .....	229
<i>Enrique Oviedo</i>	

Nuestros miedos .....	249
<i>Norbert Lechner</i>	

## Capítulo IV

### Tres ejemplos de políticas reales: lo que es no es

Presentación .....	269
--------------------	-----

Planificando la ciudad virtual: megaproyectos urbanos estatales y privados .....	277
<i>Iván Poduje y Gloria Yáñez</i>	

El traje nuevo del emperador: las políticas de financiamiento de vivienda social en Santiago de Chile .....	301
<i>Alfredo Rodríguez y Ana Sugranyes</i>	

Evolución de la regulación y la organización del transporte colectivo por buses en Santiago. Antecedentes para Transantiago .....	327
<i>Oscar Figueroa</i>	

Transantiago: Propuesta y conclusiones. Resumen del Informe de la comisión especial investigadora de la Cámara de Diputados (2007) .....	351
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

## Colofón

Presentación .....	357
--------------------	-----

Los imaginarios de La Victoria .....	359
<i>Francisca Márquez</i>	

# Cómo gobernar las ciudades o principados que se regían por sus propias leyes antes de ser ocupados\*

Alfredo Rodríguez

En verdad, el único medio seguro de dominar una ciudad acostumbrada a vivir libre es destruirla. Quien se haga dueño de una ciudad así y no la aplaste, espere ser aplastado por ella. Sus rebeliones siempre tendrán por baluarte el nombre de la libertad y sus antiguos estatutos, cuyo hábito nunca podrá perder el tiempo ni los beneficios. Por mucho que se haga y se prevea si los habitantes no se separan ni se dispersan, nadie se olvida de aquel nombre ni de aquellos estatutos, y a ellos inmediatamente recurren en cualquier contingencia.

Nicolás Maquiavelo, *El Príncipe*, Capítulo V.

**E**l Magnífico Lorenzo de Médicis estaba bien informado sobre cómo se gobierna una ciudad. Una “larga experiencia de terribles aconteceres” de su época habían permitido a Nicolás Maquiavelo conocer que la forma de gobernar —dispensar favores y castigos— dependía de la manera como el Príncipe había alcanzado la soberanía. Que era distinta la forma de gobernar en el caso en que se contaba con el apoyo del pueblo a cuando se estaba respaldado por los señores.

Conocía que no era una empresa difícil conquistar, ocupar y gobernar una ciudad habituada a vivir bajo el dominio de algún Príncipe; sus habitantes estaban acostumbrados a obedecer y el nuevo Príncipe podría “fácilmente vencerlos y ganarse su voluntad”. Pero, conquistar, ocupar y gobernar una ciudad cuyos habitantes habían estado acostumbrados a vivir en libertad, a dictarse sus propias leyes, era una empresa difícil en la cual no cabían concesiones; o se la destruía, o a la postre la ciudad —sus habitantes— aplastaba al Príncipe.

\* Publicado originalmente en: Rodríguez, Alfredo (1983). *Por una ciudad democrática*. Santiago: Ediciones SUR. pp. 9-43.

La única forma de conquistar este tipo de ciudades era destruyéndolas. Destruyendo sus estatutos, su organización. Pero esto no era condición suficiente. Era necesario también dispersar, separar a sus habitantes de tal manera que no pudieran reconstruir su pasado, ni el recuerdo de su antigua libertad y estatutos. La forma de gobernar comprendía una doble tarea: por una parte, hacer tabla rasa del pasado; y, por otra, establecer los mecanismos que impidieran la rearticulación de los habitantes. Sólo de esa manera era posible establecer un nuevo orden. La política urbana que Maquiavelo presenta al Príncipe tiene una actualidad y vigencia que nos sorprende. ¿No son acaso esas recomendaciones muy similares a lo que ha ocurrido en nuestras ciudades?

La ciudad del pasado ha sido destruida. El escenario urbano que conociéramos antes del golpe de Estado [de 1973], la organización social existente en las ciudades, ha desaparecido. Su recuerdo es constantemente acosado para evitar que resurjan las antiguas costumbres de los habitantes. Al parecer, antes de la palabra *Orden*, sólo existían las tinieblas y el caos. La población fue dispersada, separada, al haber sido socialmente atomizada en sus poblaciones y en sus lugares de trabajo. La ciudad, el escenario urbano, se ha convertido en el espacio de la disciplina. Represión y mercado, simultánea y complementariamente, disgregan y segregan a la población; la disuelven en individuos controlables, moldeables, ubicables y ubicados.

## Los antiguos estatutos

El gobierno, la autoridad, el discurso oficial, nos entrega constantemente una lectura de lo que era el escenario urbano en la época anterior al golpe militar; una imagen del pasado equivalente a la irracionalidad, el desorden, la anarquía y la violencia: caos.<sup>1</sup>

1 De los innumerables ejemplos podemos citar: "La palabra 'caos' sintetiza nuestra realidad no sólo en lo económico, sino en todo el cuadro social. El quiebre de una institucionalidad política agotada e ineficaz para sobreponerse a la agresión totalitaria, la violencia extendida a todo nivel y estimulada por el propio Gobierno, y el odio sistemáticamente fomentado por éste entre los chilenos, eran los demás elementos con los cuales el comunismo preparaba su asalto al poder total, a través de la guerra civil". Exposición del ministro de Hacienda, Sergio de Castro, *El Mercurio*, 25 de julio de 1981.

Referencias como “En Orden y Paz Chile Avanza”, con la que avisos luminosos refutan indirectamente el pasado a los vehículos que avanzan por las calles de Santiago rumbo al barrio alto; fotografías que cada cierto tiempo reaparecen y que se utilizan para contraponer la imagen de un periodo caótico con una del presente de orden y disciplina.

Discurso surrealista que impone el orden a través del terror de la imagen desprovista de contexto; hipnotizante autoritarismo del discurso sin interlocutor que impide la respuesta; terrorismo de las palabras que, ocultando la explicación histórica, reduce la realidad a dos polos: ayer, manifestaciones estudiantiles / hoy, estudiantes secundarios pulcramente uniformados. La universidad con lienzos / la universidad recién pintada. Calles con enfrentamientos entre trabajadores y carabineros / calles en las que circulan libremente los automóviles. Vitrinas vacías y colas para el abastecimiento / vitrinas repletas de mercancías. Manifestaciones con cientos de banderas, de distintos países, de distintos partidos / la bandera nacional. Tomas de terrenos, campamentos / entrega oficial de viviendas de material sólido. Tomas de industrias / industrias produciendo, etcétera.

El caos es definido en oposición a una representación del orden que no se explicita y que corresponde a la única ubicación y relación de las clases sociales que la autoridad considera natural. Se habla de una época de caos en referencia a un periodo durante el cual los sectores populares comenzaron a ejercer roles y acciones en la ciudad que, de acuerdo con una determinada concepción del orden, no les correspondía: ocupación de terrenos en la ciudad y el campo; participación popular en las fábricas, en los organismos de la salud, educación; participación estudiantil. Una situación de este tipo no surge de la noche a la mañana. Se va construyendo lentamente, demora años.<sup>2</sup>

### *La década de los sesenta*

A mediados de los años sesenta, la Democracia Cristiana impulsó una vasta política de organización e integración de dos sectores sociales que

2 Los primeros movimientos de luchas urbanas, las ligas de arrendatarios, comenzaron a aparecer en 1925 (Alvarado, Cheetham y Rojas, 1973: 46-47).



hasta ese momento habían estado excluidos de la escena política: el subproletariado urbano y los trabajadores agrícolas. Era el intento de levantar un amplio frente pluriclasista que ampliara su base social de apoyo y que permitiera afianzar el proyecto de un largo periodo de gobierno. Este proyecto político intentaba modernizar la sociedad chilena en sus moldes capitalistas, aminorando las contradicciones resultantes de la explotación tanto en el campo como en la ciudad.

Se inició la Reforma Agraria y un proceso vertiginoso de organización campesina<sup>3</sup> que modernizó las condiciones de producción y que amplió el mercado de la industria sustitutiva de importaciones, eje del modelo de acumulación capitalista entonces vigente.

En las ciudades se estimuló el desarrollo de una amplia red de organizaciones comunitarias de nivel territorial<sup>4</sup>, que recibían apoyo desde la Consejería Nacional de Promoción Popular. Durante este periodo se legalizaron las Juntas de Vecinos, las que se establecieron como organizaciones de carácter funcional territorial.

Se dio un gran empuje al sector vivienda, ampliando la labor habitacional del gobierno, y se prestó atención a grupos de bajos ingresos que anteriormente no formaban parte del mercado de la vivienda. Se extendieron los estrechos márgenes de las antiguas soluciones habitacionales, estimulando los sistemas de autoconstrucción y cooperativas de vivienda,<sup>5</sup> iniciando nuevos canales de créditos,<sup>6</sup> entregando terrenos sin viviendas en las llamadas “operaciones sitio”,<sup>7</sup> y se estructuró la acción del sector público con la creación del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

3 “En 1964 había 1.647 trabajadores agrícolas sindicalizados (antes de la ley de sindicalización), lo que representaba el 0,5 por ciento del total de asalariados agrícolas; en 1973 hay 207.910 sindicalizados, es decir, el 62 por ciento de los asalariados”. Fondo de Educación y Extensión Sindical; Dirección del Trabajo (Chile, 1974).

4 En el Mensaje Presidencial de mayo de 1970 se señalaba que se había creado 3.487 Juntas de Vecinos en todo el país y que había en funcionamiento 9 mil Centros de Madres, con una participación de 450.000 mujeres.

5 El promedio de viviendas iniciadas durante el gobierno de Frei fue de 39.859, mientras que en el gobierno de Alessandri era de 30.465. Estimación según cifras de Haramoto (1980: 24).

6 A partir del criterio “una vivienda digna, pero ajustada a la real capacidad de sus asignatarios”, se iniciaron los Planes de Ahorro Popular (PAP). Estos contemplaban distintas alternativas que variaban entre el PAP 1 que consistían en un sitio semi-urbanizado y el PAP 5 que correspondía a un departamento en edificios de cuatro pisos.

7 La “operación sitio” consistía en la entrega de un lote con urbanización básica, en ocasiones acompañada con unidades sanitarias y recintos mínimos habitables. Entre 1965 y 1970 se reali-

Este proyecto populista no pudo resolver las contradicciones que enfrentaba y creó las bases de su propio desbordamiento. En las áreas urbanas, los nuevos espacios de organización territorial —las unidades residenciales— abrieron un campo de competencia político electoral, en la perspectiva de las elecciones presidenciales de 1970.

Durante la campaña se desató un proceso de ocupaciones de terrenos urbanos sin precedentes,<sup>8</sup> que dio origen a una nueva modalidad de asentamiento: los campamentos.<sup>9</sup> En éstos, las experiencias de enfrentamiento a la represión policial y su organización interna, articulada por direcciones políticas partidarias, señalaron un quiebre cualitativo con respecto a las organizaciones de las poblaciones tradicionales. Las luchas por un terreno y la casa, al interponer sus demandas al Estado, comenzaron a situarse definitivamente en el plano de la lucha política.<sup>10</sup>

### *El comienzo de los setenta*

El espacio urbano durante el gobierno de la Unidad Popular experimentó modificaciones importantes. En un lapso de tres años, más de 400 mil personas se habían instalado en los campamentos en la periferia de Santiago. Un gran contingente de población organizada y politizada, cruzada por redes organizativas que articulaban a hombres, mujeres, jóvenes y niños en defensa de sus distintos intereses urbanos: vivienda, salud, recreación, cultura, transporte, alimentación, autodefensa. El espacio urbano

---

zaron alrededor de 71 mil operaciones sitio y el Estado proporcionó entre 40 y 47 mil medias. (Haramoto, 1980: 30)

- 8 De acuerdo con informe de la Dirección General de Carabineros al Senado, en 1968 hubo 8 tomas de terrenos urbanos; en 1969, 23 casos; en 1970, 220 casos, y en el primer semestre de 1971, 175 casos. (Castells, 1973: 25)
- 9 “En mayo de 1972, el Ministerio de la Vivienda había censado a 85 mil familias viviendo en 275 campamentos de Santiago, lo que significaba un total aproximado de 456 mil personas (el 16,3 por ciento de la población metropolitana), las que ocupaban 2.700 hectáreas”. (Santa María, 1973).
- 10 “La originalidad y la importancia del proceso de tomas de terrenos urbanos en Chile radican justamente en su vinculación íntima a la cuestión del poder, ya que en muchos países latinoamericanos (Perú, Colombia, Venezuela, etcétera) se han dado ocupaciones ilegales de terrenos. Lo que es significativo en Chile es el papel directamente político jugado por dichos actos y, recíprocamente, la determinación de su contenido por la especificidad de la coyuntura en que se da y de la intervención diferencial de los agentes políticos”. Equipo de Estudios Poblacionales CIDU (1972: 56).

comenzaba a convertirse en un espacio social altamente organizado, con potencial y capacidad movilizadora.<sup>11</sup>

La ciudad presentaba un rostro diferente al del pasado anterior. Los sectores populares, tradicionalmente relegados a la periferia, tenían presencia en casi todo el conjunto de la ciudad. El centro había perdido su carácter meramente administrativo o comercial para transformarse en el espacio de las manifestaciones, en el lugar donde los sectores populares expresaban su respaldo al gobierno. La ciudad entera, en sus muros, señalaba la presencia de los nuevos actores sociales: dibujos, consignas, banderas.

El ordenamiento urbano tradicional se resquebrajaba. Se cuestionaba la propiedad privada territorial a través de las tomas de terrenos. Se cuestionaba la propiedad privada de los medios de producción a través de las ocupaciones de industrias y de la creación del Área de la Propiedad Social.<sup>12</sup> Se cuestionaba el ordenamiento del conjunto de la sociedad a través de las organizaciones que en la base ejercían su poder de decisión.

El espacio físico de la ciudad, en 1973, comenzaba a fragmentarse en zonas en las cuales se expresaba la hegemonía territorial de las clases en pugna. La equiparidad de fuerzas y la duración de la indefinición de la lucha daban por resultado la determinación de zonas o espacios al interior de la ciudad en los cuales el dominio territorial de la burguesía o de las fuerzas populares se expresaba con mayor fuerza. Los campamentos y los cordones industriales definían zonas en las cuales la izquierda hacía descansar su poder movilizador.<sup>13</sup>

En los meses finales de la Unidad Popular, el espacio urbano comenzaba a invertir su racionalidad tradicional. El libre desplazamiento de la burguesía se veía disminuido; la apropiación individual, privada, del espacio urbano, se veía entorpecida. El control de la ciudad por parte de las clases dominantes se restringía a sectores limitados, e incluso en dichas

11 La dinámica de enfrentamiento de clases que tuvo lugar durante el periodo del gobierno de la Unidad Popular fue desplazando el eje de las contradicciones urbanas desde el de las reivindicaciones por la vivienda y el terreno al del consumo y abastecimiento directo. Con esto, nuevos elementos reivindicativos se incorporaron a las organizaciones y a la discusión política en las unidades residenciales, que condujeron a la coordinación entre éstas y el movimiento obrero.

12 En 1960, había 60 empresas en el sector público; en 1973, 620 empresas; en 1979, éstas habían sido reducidas a 40.

13 En los meses finales, los pobladores de los campamentos y poblaciones comenzaban a participar en los Comandos Comunales. La lucha por la vivienda pasaba a un nivel secundario: lo importante era la coordinación que iniciaba por primera vez las luchas conjuntas de sindicatos, organizaciones campesinas y organizaciones de las unidades residenciales.

zonas sentían la necesidad de organizarse para obtener protección territorial al interior de sus barrios. La burguesía se atrincheraba frente a una sociedad que entera se le venía encima.<sup>14</sup>

La irrupción de los sectores populares en la escena urbana amenazaba los intereses de las clases dominantes. La ciudad, Santiago 1973, ya no se ajustaba a la imagen que la burguesía tenía del ordenamiento segmentado y jerarquizado del espacio urbano. Las diferentes clases sociales tienen distintas imágenes de la ciudad de acuerdo con sus propios intereses, con cómo viven, transitan, duermen: el nuevo orden urbano que se gestaba les era inaceptable.

## La ciudad de la disciplina

Para el discurso autoritario, la respuesta a lo que él define como caos es la disciplina. Una disciplina que sea impuesta con tal fuerza, en forma tan drástica, que no sólo suprima el caos, sino que por su imposición establezca tanto las bases de un orden distinto, como la aceptación y el sometimiento a ese mismo orden, y su continuidad. Disciplina, en un primer momento, impuesta y a la larga aceptada, porque la posibilidad de la represión y del castigo está siempre presente como forma de socializar permanentemente a los distintos sectores dominados de la ciudad (y diferentes generaciones al interior de éstos).

El orden disciplinario se ha impuesto a través de operaciones simultáneas y complementarias: desarticulando, reordenando y castigando; estableciendo un nuevo orden que crea canales autoritarios de relación entre el gobierno y la población; y enseñando conductas a través del castigo, lo que va creando condiciones de aceptación y sumisión.

### *Desarticulando*

El país fue declarado en estado de guerra. Guerra contra un enemigo interno que estaba disperso en todo el territorio nacional, concentrado en

14 Por ejemplo, se pueden citar el Sistema de Acción Cívica (SACO) o Protección de la Comunidad (PROTECO), ambos sistemas de organización y protección barrial que se establecieron en las comunas de altos ingresos de Santiago.

las ciudades. La primera etapa consistió en un periodo de detección, de ubicación del enemigo, de circunscribirlo espacialmente. No hay que olvidar que el espacio no es sólo un concepto que utilizan los arquitectos, los urbanistas o los geógrafos; es la noción básica de la profesión militar: el teatro de la guerra.<sup>15</sup>

El territorio, las ciudades, fueron divididos en zonas militares coordinadas a nivel de los municipios. Al interior de cada sector se establecieron unidades menores, utilizando para esto las unidades vecinales como universo, y estableciendo en cada una de ellas, canales autoritarios de vinculación con la población. De esta manera, el universo confuso y difuso tras el cual estaba el enemigo, se ordenaba y hacía posible ubicar, detectar, separar y dispersar.<sup>16</sup>

La supresión y desarticulación de las organizaciones en los barrios populares se realizó a través de la represión inicial, de la cancelación del espacio político tradicional y del temor. Al desarticularse los partidos políticos, al cambiar el carácter del Estado y al reprimirse a los dirigentes poblacionales y militantes, las organizaciones poblacionales se extinguieron. Desaparecieron los Comités de Vivienda, de Salud, de Recreación, las Juntas de Abastecimientos y Control de Precios (JAP), los Comandos Comunales, los Comités de Autodefensa, etcétera. La mayoría de estas organizaciones se había originado desde el Estado, o como respuesta a reivindicaciones mediatizadas por los partidos políticos. Al suprimirse el

15 “El espacio continúa siendo la noción fundamental de la profesión militar, el teatro de la guerra, el terreno, las zonas, los puntos donde se sitúan los conflictos, en donde el enemigo (interno esta vez) es fuerte o débil, en donde debe ser eliminado o dominado. Para los militares, la guerra (...) continúa como en el pasado a ser ganada en lugares concretos, sobre espacios concretos, y no en las abstracciones de la economía o en la aplicación de normas jurídicas que, como lo saben muy bien, son relativas de acuerdo con las relaciones de poder en la sociedad” (Santibáñez, 1977).

16 “... los aparatos disciplinarios. Éstos trabajan de manera mucho más flexible y más fina. Y en primer lugar, según el principio de localización elemental o de la división en zonas. A cada individuo su lugar; y en cada emplazamiento un individuo. Evitar las distribuciones por grupos; descomponer las implantaciones colectivas; analizar las pluralidades confusas, masivas, huidizas. El espacio disciplinario tiende a dividirse en tantas parcelas como cuerpos o elementos a repartir haya. Es preciso anular los efectos de las distribuciones indecisas, la desaparición incontrolada de los individuos, su circulación difusa, su coagulación inutilizable y peligrosa; táctica de antideserción, de antivagabundo, de antiaglomeración. Se trata de establecer las presencias y las ausencias, de saber dónde y cómo encontrar a los individuos, instaurar las comunicaciones útiles, interrumpir las que no lo son, poder en cada instante vigilar la conducta de cada cual, apreciarla, sancionarla, medir las cualidades o los méritos. Procedimientos, pues, para conocer, para dominar y para utilizar. La disciplina organiza un espacio analítico” (Foucault, 1978:146-147).

espacio político, o al desarticularse los actores que las habían originado, esas organizaciones desaparecieron.

Sin embargo, se mantuvieron algunas organizaciones poblacionales del pasado: Juntas de Vecinos, Centros de Madres, Clubes Juveniles y Clubes Deportivos. Las Juntas de Vecinos fueron depuradas, se eliminó de sus directivas a todas las personas de las cuales se conocía (asunto que a nivel vecinal era muy fácil) o se sospechaba que hubieran tenido simpatías o vinculación con el gobierno de la Unidad Popular. Por otra parte, como resultado del temor que había generado la represión, o por el rechazo a participar con el nuevo régimen, o como rechazo a ser identificados como colaboradores, los mismos militantes de izquierda se automarginaron de las organizaciones reconocidas.

En cada una de las instituciones reconocidas se enfatizó su carácter apolítico, su alcance restringido a aspectos exclusivamente relacionados con el barrio o vecindario, y su función de servir como nexo entre la autoridad y el ciudadano.<sup>17</sup> El carácter vertical de la relación quedó expresamente establecido en normas dictadas por el Ministerio del Interior, las cuales señalaron que no solamente los dirigentes eran designados, removidos o reemplazados por las autoridades locales, es decir por los alcaldes, sino que cualquier miembro podía, incluso, perder la calidad de vecino por la simple decisión de las autoridades.<sup>18</sup>

El funcionamiento de las organizaciones reconocidas quedó sometido a estrecha vigilancia. Circulares del Ministerio del Interior fijaron las normas bajo las cuales se establecían las condiciones para su funcionamiento. Las reuniones debían avisarse con 48 horas de anticipación a la policía, indicando el temario, lugar, día y hora, con el objeto de que ésta enviara un observador que constatará su correcto funcionamiento de acuerdo con las normas dictadas (Vicaría de Pastoral Obrera, 1979: 58).

17 "Lo principal que debe destacarse es la concepción de la organización como 'nexo entre la autoridad y el ciudadano'" (Circular no. 140, 1947); es decir, "el último eslabón de la cadena de autoridad, la que comunica al que da las órdenes con el que las cumple" (Vicaría de Pastoral Obrera, 1979: 53-54).

18 "Las causales de 'pérdida de la calidad de vecino', que establece la proposición son: (1) La ejecución de actos contrarios a las leyes, buenas costumbres, orden público o de actos que atenten contra la seguridad del Estado. (2) La contravención grave o inobservancia de esta ley, su reglamento y sus estatutos. (3) Si a juicio del directorio el vecino no reúne alguno de los requisitos establecidos, pierde su calidad de tal; lo mismo vale para la calidad de director" (Vicaría de Pastoral Obrera, 1979: 59).

A nivel de la administración urbana, los municipios fueron intervenidos, nombrándose alcaldes delegados, en su mayor parte miembros de las Fuerzas Armadas.<sup>19</sup> Las instituciones encargadas de los problemas urbanos fueron reorganizadas y los municipios adquirieron un rol de control de la población, papel que ha ido desarrollándose y acrecentándose a lo largo de los años.

### *Reordenando*

La verticalidad de la autoridad militar se instauró en toda la administración del gobierno. Las municipalidades pasaron a formar parte directa del Gobierno Interior, y las facultades y funciones municipales fueron centralizadas en la persona del alcalde. Desapareció el municipio como entidad con representación elegida democráticamente, al suprimirse el cuerpo de regidores y ser el Jefe de la Junta Militar de Gobierno quien designaba directamente a los alcaldes. Éstos, a su vez, adquirieron atribuciones para designar a sus colaboradores e incluso a los “representantes de la comunidad” o, mejor dicho, a sus representantes en la comunidad.

Durante el transcurso del gobierno militar, el accionar de los municipios ha sido dependiente de las necesidades políticas del régimen. Es así como en los primeros años se sumaron la tarea de ocupación del territorio mediante el control de las organizaciones poblacionales (designación de dirigentes, disolución, intervención, entre otras) y las erradicaciones de poblaciones y campamentos con tradición organizativa. Con estas acciones se buscaba reducir, sustancialmente, las demandas y reivindicaciones del sector poblacional (atomizado, desorganizado y atemorizado), contribuyendo de esta forma a facilitar posteriormente la implantación del modelo político-económico, especialmente empobrecedor y excluyente.

Desde 1975 en adelante, se han ampliado las atribuciones de las municipalidades. De ser sólo organismos de administración local, entendida ésta como la prestación de servicios y control urbano, se intentó reorientarlas

19 El 22 de septiembre se publicó el Decreto Ley 25, que disolvió los municipios. “Es curioso que la disolución de las Municipalidades haya precedido la disolución del Congreso y de los partidos políticos. Pero esta curiosidad tiene su lógica: la Junta Militar necesitaba en los primeros tiempos ejercer un control riguroso sobre la población local y sobre las organizaciones comunitarias (...). Los Alcaldes, en buenas cuentas, se transforman en agentes del poder político —de la autoridad de gobierno—, encargados del control del espacio y de la atomización de la población comunal” (Poza, 1981).

hacia la función de desarrollo social.<sup>20</sup> Esta función se inserta en el marco global de la seguridad nacional; del abandono paulatino por parte del Estado de las funciones redistributivas, tales como servicios de salud, vivienda, educación; de la drástica reducción del gasto social<sup>21</sup> y del empleo en el aparato público; y la limitación de la acción social a las políticas compensatorias de los efectos del modelo económico, tales como el Plan del Empleo Mínimo (PEM) y planes contra la extrema pobreza.

A través de las municipalidades se ha llevado adelante el Plan del Empleo Mínimo. Las altas tasas de desempleo generadas por el modelo económico impuesto por el régimen militar afectaron particularmente a la población que residía en los barrios precarios. El régimen se vio obligado a reconocer este grave problema e inició en 1975 el PEM, coordinado a través de los municipios. Los desocupados han realizado tareas de construcción de obras públicas, mantenimiento de servicios municipales, limpieza de calles, cuidado de parques, entre otros, recibiendo a cambio un salario menor que el mínimo legal y un suplemento en alimentos.<sup>22</sup> Pese

20 "El énfasis en la cuestión del desarrollo podría dar una idea de modernismo y progresismo, pero la verdad es que la idea central es otra, como se desprende claramente del considerando sexto del Decreto Ley 573 del 12 de julio de 1974: 'que el concepto de desarrollo debe ser incorporado al Régimen de Administración Interior, como una función preferente del Estado, e íntimamente ligado al orden y seguridad interior del país'" (Poza, 1981: 7).

21 La reducción del gasto fiscal en los sectores sociales se puede observar en el siguiente cuadro:

Año	Salud	Educación	Vivienda
1970	16,4	42,6	14,5
1971	22,2	54,2	24,1
1972	26,0	58,5	23,5
1973	19,7	38,4	24,0
1974	19,7	35,4	18,0
1975	13,1	27,3	6,9
1976	12,8	30,2	6,9
1977	13,7	12,5	8,0
1978	15,2	-	-

Fuente: Cuadros 11, 19 y 17, en Chateau (1981).

22 En el cuadro siguiente se puede observar la relación entre el ingreso proveniente del subsidio PEM y del sueldo mínimo legal. Aunque esta relación es regresiva el número de inscritos en el PEM aumenta. (Véase nota 23).

Año	Relación
1975	0,83
1976	0,815



a que en un inicio hubo resistencia por parte de los trabajadores cesantes a participar en este tipo de actividad (Frías, 1977), la magnitud que ha alcanzado este programa señala claramente la crisis por la cual atraviesa la gran mayoría de los trabajadores en Chile.<sup>23</sup> Los efectos de la crisis económica, y la reducción del empleo industrial y fiscal, constituyen elementos adicionales de control de la población.

El temor a perder el empleo estable o las fuentes mínimas de subsistencia (como el PEM), son elementos subjetivos que han frenado las posibilidades de reorganización.

Desde esa época comienza a perfilarse la imagen del municipio como el nivel en el cual el gobierno entra en contacto con el pueblo, y a fortalecerse la figura política de los alcaldes, quienes a nivel menor (reducido a la escala comunal) son una réplica autoritaria de la autoridad central. Los alcaldes militares fueron reemplazados por civiles y se dictaron leyes que dieron autonomía financiera a los municipios.

Sobre estas bases se formularon las grandes líneas de la política urbana: el traspaso a los municipios de los servicios y equipamientos básicos; la centralización en los municipios de los recursos para los programas de tratamiento de la extrema pobreza; la segmentación comunal de los problemas urbanos; la integración de la población en una relación vertical autoritaria.

1977	0,555
1978	0,368
1979	0,327

Fuente: Chateau (1981: 13).

- 23 De acuerdo con información publicada en *El Mercurio*, 23 de febrero de 1981, la cantidad de personas inscritas en el PEM no ha disminuido, sino que, por el contrario, durante 1980 hubo un aumento del 47 por ciento con respecto a 1979.

Personas ocupadas en el PEM (a diciembre de cada año)		
Año	Beneficiarios (No. de adscritos)	Monto del subsidio (en pesos)
1975	126.411	243,2
1976	187.702	660,0
1977	173.238	826,0
1978	117.643	925,0
1979	161.476	1.200,0
1980 (*)	192.181	1.300,0

(\*) No incluye el personal que trabaja en otros convenios. En los últimos años se ha producido un sucesivo deterioro en el poder adquisitivo del salario PEM. En la actualidad alcanza a 1.300 pesos, cantidad que resulta un 43 por ciento del valor pagado en 1975.  
Fuente: INE y Ministerio del Interior.

Esta forma de preocupación por los problemas urbanos se relaciona con los principios de la geopolítica, y tanto la regionalización del territorio nacional como la política municipal se ubican en esa perspectiva (Chateau, 1978). El carácter de la política municipal puede aparecer a primera vista como una descentralización del poder. Sin embargo, las medidas tomadas tienden a fortalecer el poder central, ya que se opera en términos de una mayor eficiencia en cuanto a seguridad interna; se hacen más eficientes los mecanismos del poder y la administración, debido al sistema de verticalidad imperante (Pozo, 1981).

### *Castigando*

Los sectores populares han ido creando distintos tipos y niveles de organización, a pesar del conjunto de medidas que han delineado un nuevo espacio urbano, un nuevo orden de la ciudad (supresión del espacio político que permitía la mediación entre los sectores populares organizados y el Estado, instauración de un nuevo modelo de acumulación capitalista, institucionalización política del régimen).

En un primer momento, en el periodo de mayor represión y reflujo, aparecieron organizaciones en torno a los problemas inmediatos de la subsistencia, como comedores populares y talleres de cesantes. Posteriormente, en una etapa de cierta reactivación del movimiento popular, no sólo en lo poblacional sino también en lo sindical y universitario, surgieron organizaciones en torno al problema de la vivienda, de la defensa de los derechos del poblador, de la cultura, de la recreación.

La experiencia muestra que mientras estos rebrotes de organización permanecen en el ámbito local, dispersos y atomizados, las posibilidades de control se mantienen y la reacción por parte de la autoridad es mínima. Pero, a medida que comienzan a propagarse y a articularse con otros grupos y sectores, las medidas de sanción son inmediatas.

El régimen ha utilizado diferentes formas de castigo para encauzar a aquel o aquellos que pretenden desviarse de las normas o del camino trazado por la autoridad: el castigo como mensaje cotidiano, el castigo preventivo, el castigo por la falta cometida, el castigo latente.<sup>24</sup>

24 Véase el análisis que, en estos términos, hace Canales (1982) respecto del despliegue del castigo en la Universidad.

Como hay distintos sectores sociales que son castigados casi permanentemente, lo que afecta a unos sirve de ejemplo a otros. Es un mensaje cotidiano, una advertencia a los demás sectores sociales, un llamado de atención. En un momento es el turno de los pobladores; en el otro, el de los estudiantes o de los trabajadores. Lo característico es que permanentemente está el hecho o la amenaza del castigo. Hay castigos por las faltas cometidas, como es el caso de las familias pobladoras que han ocupado terrenos (a quienes se elimina de supuestos planes habitacionales futuros); hay también castigos que tienen un carácter preventivo, previniendo la generación de conflictos; castigos que avisan a la población y que, en general, obstaculizan movilizaciones programadas.

No todas las sanciones son individuales; también las hay masivas, y son un intento de la autoridad por reconquistar un espacio perdido, demostrando que es capaz de ordenar la vida de los pobladores: es el caso de las inspecciones de campamentos y poblaciones. La erradicación y el desalojo de poblaciones y campamentos son una sanción latente. Los pobladores saben que serán erradicados, sólo que no saben cuándo ni dónde.<sup>25</sup>

### *El espacio de la disciplina*

Reordenando el espacio social de la ciudad, estableciendo un orden vertical y, por otra parte, dispersando a la población a través del castigo y de la represión, se ha intentado reordenar el espacio social de la ciudad de tal manera que permita la apropiación individual, privada, de los bienes urbanos. Un nuevo espacio urbano que elimine los sobresaltos, que revierta el pasado cercano de comienzos de los años setenta.

La imposición de la disciplina ha requerido que quienes eran vistos como los actores del caos, los sectores populares urbanos organizados, fueran previamente desarticulados, disgregados, suprimidos, y que lo sigan siendo permanentemente. Al enemigo desarticulado se lo inscribe en un espacio que lo someta a las nuevas condiciones económicas; que relegue al olvido sus antiguas costumbres urbanas; que le haga sentir, día a día, su

25 "Nos avisaron de la Municipalidad que nos iban a 'trasladar'. A nadie le preguntaron nada. Llegaron con los obreros del PEM y camiones municipales. Traían las casas que se tenían que llevar en un papel, anotadas. Un matrimonio jovencito que vive cerca de mi casa había salido temprano. Igual le desarmaron la casa y se la llevaron. Cuando llegaron en la noche se encontraron sin casa" (Vicaría de la Solidaridad, 1976).

subordinación; que le imponga un nuevo lenguaje. La ciudad se convierte entonces en el espacio de la disciplina:

- Un espacio ordenado que normaliza la vida social en términos de costo-beneficio; que restringe las acciones y que señala el costo que se paga en términos individuales si se intenta superar el marco establecido. Hoy, el trabajador sabe que la amenaza del despido y la cesantía es permanente; que el Plan Laboral ha restringido los niveles de asociación limitándolos al de la unidad de producción; que en caso de huelga no le cancelarán los días no trabajados; que al cabo de sesenta días de huelga será despedido; que es posible que sus compañeros pacten individualmente con el patrón. El poblador sabe que si no cancela las cuotas de la vivienda será desalojado; que si no cuenta con un ahorro previo considerable no podrá postular a una vivienda mínima; que si no tiene un terreno propio no alcanzará el subsidio habitacional; que si participa en una toma quedará fuera en las posibles soluciones habitacionales; que si presenta una demanda colectiva no habrá interlocutor<sup>26</sup> (en el mejor de los casos) o corre el riesgo de ser encarcelado, como ha ocurrido con los dirigentes de la Coordinadora Nacional Sindical (CNS) después de la presentación del Pliego Nacional.
- Un espacio ordenado que relega al olvido las antiguas conquistas y movilizaciones de los pobladores organizados, transformando el significado de aquellas luchas y eliminando todo vestigio de los que fueron los avances logrados anteriormente, sobre todo aquellos aspectos que significaron ejercicio efectivo de poder de base. Un espacio ordenado en el cual se han borrado los nombres de las calles, de las plazas, de los campamentos y poblaciones, en un claro intento por eliminar el sentido de identidad con el proceso de cambios que había ocurrido en el país y de conciencia política que se había generado en los sectores urbanos.<sup>27</sup>

26 Véase “El Ministerio de Vivienda y Urbanismo a los pobladores de campamentos; ‘allegados’ y opinión pública en general” (segunda parte), *El Mercurio*, 3 de agosto de 1980: “¿Sirven los ‘Comités sin Casa’ para conseguir más rápidamente la vivienda propia?”. “No. Ni a los ‘Comités sin Casa’, ni a ninguna otra organización similar, le reconoce el Ministerio la representación de los pobladores. Este tipo de organización son sólo una clara expresión de manejos demagógicos en busca de ejercer presiones ilícitas instrumentalizando a los pobladores, quienes en definitiva son los más perjudicados”.

27 El nombre de las calles y de prácticamente todos los campamentos fueron cambiados. Por citar un caso, el campamento Salvador Allende hoy se llama Glorias Navales. Pero tal vez el ejemplo que grafica más claramente las características de las modificaciones es el caso de la Plaza del Pueblo en Valparaíso. Hoy se llama Plaza 11 de Septiembre. En dicha plaza hay un pequeño escenario, el cual se mantuvo con una sola modificación: se eliminó el lugar de la palabra.

- Un espacio, un orden urbano, que les haga sentir día a día su subordinación, recordándoles el lugar que ocupan en la estructura social. A los de extrema pobreza e indigentes se les ha intentado dar (en el caso de la salud) un carné que los identifique como tales. A la población escolar básica se le trasmite el mensaje de aceptación de que no deben forjarse falsas expectativas. A la población en general se le recuerda que está viviendo en un estado de emergencia, que por diez años ha prohibido las reuniones no autorizadas y restringido el desplazamiento nocturno vehicular.
- Un orden que impone un nuevo lenguaje destinado a un receptor pasivo, al cual se le prohíbe generar respuestas; lenguaje que utiliza palabras que se identifican con sus opuestas: “totalitario” es el gobierno anterior que había sido elegido democráticamente; el país vive hoy una “nueva democracia”; los chilenos “tienen libertad de elegir”; la nueva constitución (que canceló mucho de los derechos tradicionales) es la “Constitución de la Libertad”, y así por delante.<sup>28</sup>
- Un espacio ordenado y segregado, en el cual no existe ningún lugar que no pueda ser inspeccionado, revisado en cualquier momento (Barraza, 1980).

## La ciudad del mercado

La disciplina ha permitido que el mercado vuelva a imponerse en el funcionamiento de la ciudad. Ha vuelto bajo un discurso que lo presenta como la forma “natural” de crecimiento de toda la sociedad y, por supuesto, de la ciudad.<sup>29</sup> Todo argumento que discuta esta lógica es descalificado como resultado de comportamientos insensatos o demagógicos, como pretensiones que intentan revivir experiencias superadas, las cuales sólo dieron por resultado el desorden y anarquía.

28 “Cuando yo uso una palabra”—dijo Humpty Dumpty en un tono algo burlón—“significa exactamente lo que yo elijo que signifique; ni más ni menos. “El problema es”—dijo Alicia—“si se puede hacer que las palabras signifiquen tantas cosas distintas”.

29 Arnold C. Harberger “despejó gran parte de las incógnitas” del enfoque del Ministerio de Vivienda y Urbanismo con “el concepto de que hay una forma natural de ocupar el espacio, la cual corresponde al comportamiento de una parte mayoritaria de la población más dinámica de la ciudad, forma natural que a menudo no corresponde con las ideas tradicionales de planificación urbana aplicadas hasta hoy en nuestro país” (MINVU, 1978).

Así como la disciplina y la represión han reordenado el espacio social de la ciudad, el mercado ha redistribuido el espacio urbano, ha relocalizado a las diferentes clases sociales. El mercado segrega y disgrega a la población urbana. Por una parte, presenta como un hecho “natural” la apropiación desigual de los bienes urbanos: la segregación espacial resulta ser la forma “natural” de las preferencias de localización; cada cual se ubica en el lugar que le corresponde de acuerdo con sus aspiraciones, limitadas por sus recursos. Por otra parte, el mercado disgrega a la población urbana, incorporándola individualmente como propietarios, consumidores o productores.

### *Política de tierra urbana y vivienda*

La política de tierra urbana desarrollada por el Ministerio de Vivienda ha estado orientada hacia la compatibilización del proceso de desarrollo urbano con el nuevo modelo de acumulación capitalista, estableciendo las condiciones para el funcionamiento de un mercado abierto de suelo, limitando la acción reguladora y eliminando las acciones directas del Estado. Con esta finalidad se dictó una serie de medidas que suprimieron las regulaciones consideradas como trabas para la total mercantilización del suelo urbano: se han suprimido los “límites urbanos”, permitiéndose de esta manera incorporar al mercado del suelo urbano las tierras agrícolas situadas en la periferia de las ciudades; se han dictado normas que permiten la subdivisión de predios agrícolas para usos residenciales, y se han flexibilizado las normas de zonificación y construcción al interior de las áreas urbanas.

Con estas modificaciones y con el traspaso al capital privado de las reservas de tierras estatales urbanas, las autoridades del sector han afirmado que el mercado se liberaría de todas las restricciones que impedían satisfacer las demandas de la población; que los precios bajarían, que se presentaría una gama amplia de oferta de terrenos de todos los precios, que la ciudad se extendería homogéneamente en todas las direcciones, en fin; que todos los habitantes de la ciudad tendrían la posibilidad de escoger libremente, en el mercado, dónde localizarse (MINVU, 1979).

Las tendencias actuales nos señalan que la aplicación de esta política de tierras urbanas ha desatado un proceso inverso al de los enunciados oficia-

les: los precios de la tierra han aumentado, la oferta se ha restringido, la ciudad se ha expandido en forma desigual, el espacio urbano se ha segregado cada vez más.

En lo que las autoridades no se han equivocado es en el enunciado de que el capital privado se ha hecho cargo de todo.<sup>30</sup> Según Donoso y Sabatini con casi un año de anterioridad a la fecha en que legalmente se expandieron los límites urbanos, las empresas inmobiliarias se disputaron la compra de las tierras periféricas de Santiago. La tierra urbana se ha convertido en un elemento central de ganancia rentista cada vez más integrada a las nuevas formas de acumulación. La oferta se ha concentrado en las zonas donde se localiza la población con mayores recursos.<sup>31</sup> La segregación espacial es parte constituyente del nuevo mercado inmobiliario, que no sólo ofrece la posibilidad de una segregación residencial, “sino también el derecho de no compartir con otros grupos sociales sus lugares de residencia, servicios y, hasta cierto punto, de trabajo” (Donoso y Sabatini 1980: 42-53).

La política de vivienda ha consistido en la reducción de la acción y financiamiento público en el sector, y en formación de un mercado financiero inmobiliario privado. Lentamente se ha ido desmantelando lo que se había constituido como resultado de las presiones populares y por los proyectos políticos que buscaron captar el apoyo de dichos sectores. El Ministerio de Vivienda y Urbanismo ha ido traspasando paulatinamente sus funciones ejecutivas, operativas y de financiamiento en el campo de la vivienda, a las empresas privadas.

30 “Nosotros ponemos las leyes y es el capital privado el que debe hacerse cargo de todo”. Entrevista a Marco Antonio López, Jefe de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda (1981: 25).

31 Un estudio realizado por el Departamento de Economía de la Universidad de Chile (1981) comprobó que no había “correspondencia entre las densidades y los valores del metro cuadrado a nivel comunal”. Es decir, que no existe en el caso de Santiago una correspondencia con el modelo de la forma “natural”. Las densidades más altas “se presentan en mayor porcentaje en comunas populares como Conchalí, Quinta Normal, Pudahuel y la zona sur del Gran Santiago, donde la edificación en altura es escasa”. No hay tal gradiente de precios y distribución de población, sino, por el contrario, lo que hay es un espacio urbano segmentado. La no correspondencia entre la realidad y el modelo los lleva a concluir que: “es posible pensar que terrenos situados en comunas populares alcanzarán paulatinamente un mejor precio en la medida que aumente el nivel de ingresos de la población; y, por otra parte, una vez que se agote la disponibilidad de terrenos en las comunas donde actualmente se construye con mayor profusión”. Es decir, que lo previsible es un aumento del precio del terreno y, a su vez, un hacinamiento mayor.

A diferencia de lo ocurrido con la tierra urbana, en el traspaso de las actividades de construcción de viviendas el capital privado no se ha hecho cargo de todo, sino sólo de parte. Tal como lo declaraba un importante empresario de la construcción: “Porque si puedo vender una vivienda cara ¿qué vocación filantrópica me obliga a venderla barata? (...) Seamos realistas, mi deber como empresario es obtener los máximos márgenes de rentabilidad”.<sup>32</sup> El capital privado se ha concentrado en la producción de vivienda para aquellos sectores de la población que le permiten obtener la mayor ganancia y no se ha interesado en cubrir la demanda de los sectores de bajos ingresos. La opinión de los representantes de las empresas de la construcción al respecto es clara. “El problema es de tal envergadura que no se puede pedir al sector privado que asuma su solución. El criterio que privilegia a los sectores más bajos es materia de la política social del Estado. Al igual que el PEM, por ejemplo”.

La reducción del gasto público en los diferentes sectores sociales ha sido complementada con el traspaso a las municipalidades y al sector privado de gran parte de los servicios que antes prestaba el Estado. El Ministerio de Educación ha traspasado más del 85 por ciento de los establecimientos de Educación Básica y Media;<sup>33</sup> el Ministerio de Salud, un 30 por ciento de postas y policlínicos. A su vez, las municipalidades iniciaron el traspaso de servicios tales como recolección de basuras, cuidado y mantenimiento de parques, a empresas privadas.

### *La supresión del espacio político de la reivindicación*

El elemento central de la política de traspaso de actividades al sector privado no es en sí mismo el traspaso (que, como veíamos, no ha existido en el caso de la construcción de vivienda de bajo costo), sino la cancelación del papel político del Ministerio de la Vivienda, pues era éste el interlocutor al que se dirigían las reivindicaciones por dotación de servicios, equipamiento, y donde se originaba y apoyaba la organización de los pobladores. El papel de interlocutor político se traspasó a los municipios, y la organización de los pobladores al Ministerio del Interior.

32 Entrevista a Patricio Vergara, Carlos Figueroa y Máximo Honorato (1980: 54-59).

33 “Según datos proporcionados por *El Mercurio*, hasta el 25 de junio del presente año (1981) se han efectuado 1.081 traspasos, que afectaban a un total aproximado de 335 mil alumnos y 15 mil profesores y empleados administrativos” (Poza, 1981: 46).



En esta perspectiva, la política urbana ha consistido, por una parte, en la mercantilización del espacio urbano; y por otra, en la supresión de un espacio político de reivindicación y en el establecimiento de canales de control. Al considerar esta doble perspectiva, el discurso oficial del mercado como la forma "natural" revela su sentido político: el de suprimir el espacio político, las reivindicaciones, los derechos (lo artificial), y suplantarlo por el mercado y la represión (lo natural).

Las acciones del Ministerio dirigidas a los sectores populares urbanos han adquirido (lo que se podría llamar) un carácter educativo con respecto a la propiedad privada, el individualismo y el mercado. Tal es el carácter de los programas de regularización de la propiedad, entrega de títulos, erradicaciones y subsidios, los cuales afectan a la propiedad de la tierra de los campesinos que correspondían a terrenos invadidos con anterioridad al 11 de septiembre de 1973. La regularización se refiere a la solución del problema del propietario y no a la situación legal de los ocupantes, para los cuales queda pendiente la radicación o erradicación. Tal como señaló el Ministerio, "tuvo por finalidad inmediata indemnizar a los propietarios usurpados. Pero en ningún caso, y como este Ministerio lo señalara desde el momento en que el referido decreto ley se publicara, se pretendió consolidar, con dicha legislación, un derecho de los ocupantes ilegales sobre tales terrenos" (MINVU, 1980). Los terrenos regularizados quedan incorporados al mercado del suelo urbano. El valor que los pobladores deben pagar es el del mercado, lo cual significa en muchos casos su traslado a otras zonas de la ciudad.<sup>34</sup> De esta manera, a través del programa de erradicaciones se han despejado ciertas zonas de la periferia de la ciudad, trasladando a los pobladores a otras comunas que han ido adquiriendo una cierta especialidad como lugares de concentración de la población de escasos recursos.<sup>35</sup>

Erradicación-radicación es la alternativa que pende sobre los pobladores de los campamentos regularizados, e incluso sobre aquellos que ya tienen título de dominio y residen en poblaciones. Es posible que continúen residiendo allí, es posible que todos sean trasladados, es posible que

34 Del total de 290 campamentos que existen en la actualidad en el Área Metropolitana de Santiago, 138 serán erradicados. De éstos, 28 lo serán por estar localizados en los que el Ministerio considera "terrenos valiosos o ubicación central".

35 Como es el caso de la comuna de Pudahuel, donde se ha localizado a la población de campamentos erradicados.

unos queden y otros sean asignados a otras zonas. La inseguridad es un elemento amedrentador, ya que, como advierte el Ministerio, si no se siguen los canales establecidos, “arriesgan sus posibilidades de ayuda estatal” (MINVU, 1980).

A las familias de operaciones sitio y campamentos que tenían regularizada la propiedad, se les ha asignado títulos de dominio. En 1979, en reunión efectuada en el Estado Nacional, se firmaron las escrituras correspondientes inscribiéndose 37 mil títulos en Santiago y cerca de 70 mil en todo el país. La asignación de título corresponde a un contrato de compraventa entre el poblador y el Ministerio de Vivienda. La asignación incorpora a los pobladores al mercado del suelo a través de la propiedad individual, a través del pago mensual de cuotas, a través del eventual desalojo por mora en los pagos. Efectos importantes pero, sin duda, menores que el cambio de percepción del papel del Ministerio; éste, de ser una instancia de reivindicación, se transforma en vendedor a plazos, en acreedor implacable.

El subsidio habitacional ha sido uno de los mecanismos financieros que el Ministerio ha aplicado para dinamizar la actividad del sector de la construcción. Ha consistido en la entrega de una cierta suma de dinero, proporcionada directamente por el Ministerio, que debe ser completada por parte del adquirente de la vivienda mediante un ahorro previo y un préstamo bancario. Este programa ha servido para dinamizar el sector de la construcción, pero sus alcances han estado muy limitados por las condiciones mismas del programa: tenencia de un terreno, ahorro previo, y acceso al crédito bancario.<sup>36</sup> El aspecto más importante del programa de subsidios habitacionales es su carácter conductista: el Ministerio premia el ahorro individual y la capacidad de pago.<sup>37</sup>

Lejos están los días cuando se definía la política habitacional en términos de que “la vivienda es un derecho de todas las familias chilenas,

36 De acuerdo con las opiniones de representantes de la Cámara Chilena de la Construcción, “El subsidio, por sus características, está atendiendo estamentos que podríamos denominar medio bajos. Es decir, lo que perciben entre 20 y 25 mil pesos de renta”. Véase entrevistas a Vergara, Figueroa y Honorato (1980).

37 El caso del subsidio básico es aún más transparente: “Para postular al Sistema de Subsidio Habitacional variable no es un requisito tener ahorro previo. Sin embargo, una forma de obtener puntaje consiste en solicitar una menor cantidad de subsidio, y usted requerirá menos subsidio sólo si puede cancelar una mayor parte del valor de la vivienda que compre con sus propios recursos” (MINVU, 1981).

independientemente de su nivel de ingresos, posición política o religiosa, siendo prioritario en función de la necesidad habitacional. La vivienda deja de ser una mercancía para convertirse en un derecho de cada trabajador y su familia”. Hoy día las políticas de vivienda ya no están dirigidas al total de la población del país, sino sólo a aquel sector que tiene acceso al mercado: “las políticas apuntan a lograr que un mayor número de chilenos pueda, mediante un esfuerzo razonable, adquirir una vivienda” (MINVU, 1981).

### *El espacio del mercado*

El resultado de la implantación de la lógica de mercado a la educación, salud, servicios urbanos, es una creciente segregación espacial de la ciudad y una creciente diferenciación de los niveles de calidad de la vida al interior de ella. La calidad de la educación, salud y servicios dependerá de los recursos de cada municipalidad,<sup>38</sup> es decir, de los recursos de la comunidad.

Las posibilidades de establecer un balance de la calidad de vida a nivel del conjunto de la ciudad son ahora escasas. El control del desarrollo urbano ya no depende ni de los ministerios, ni de las municipalidades, sino de las empresas inmobiliarias, que han dirigido su actividad hacia los sectores que les ofrecen mejores tasas de ganancia.<sup>39</sup> De esta suerte, el desarro-

38 La principal fuente de recurso de las municipalidades está en los impuestos a los bienes inmuebles que, por recientes modificaciones de la Ley de Rentas Municipales, son recaudados totalmente por los municipios. Las municipalidades de las zonas donde el valor de la tierra es mayor y donde existen mejores construcciones, recaudan obviamente más y disponen de mayores fondos para proveer mejores servicios urbanos. De acuerdo con los resultados que se presentan en el “Análisis Económico de la Construcción”, realizado por el Departamento de Economía de la Universidad de Chile (1981), “el valor promedio estimado del metro cuadrado en Las Condes y Providencia es de \$5.352; en Renca y Quilicura, de \$421”. Es decir, hay una variación en promedio de más de 12 veces entre el valor de la tierra en las comunas de altos ingresos con respecto a las de bajos ingresos. En la práctica, la diferencia entre municipalidades está establecida por los niveles de sueldos que se les pagan a los alcaldes; los hay de primera, segunda, tercera y cuarta categoría. Según reportaje publicado en la Revista *HOY* 195 (15 de abril de 1981), “Están divididos en cuatro categorías. La primera (Santiago, por ejemplo), gana unos 160 mil pesos; la última, unos 50 mil”.

39 En el trabajo de Donoso y Sabatini (1980: 25), se presenta el siguiente cuadro, que señala claramente la orientación que ha seguido el mercado inmobiliario, concentrándose en las comunas de altos ingresos (barrio alto).

llo de las nuevas urbanizaciones y, en general, la expansión del área urbana, han tenido lugar en aquellas localizaciones o zonas donde se concentra la demanda. Esto no es algo nuevo en la ciudad; en el caso de Santiago ha existido un patrón de asentamiento bien definido de acuerdo con niveles de ingresos. Pero, en el pasado, el carácter redistributivo que tenía la inversión pública hacía que estas tendencias tuvieran un efecto menor o que sus manifestaciones resultaran menos evidentes. Además, la existencia de políticas urbanas que tendían a favorecer a los sectores populares, y proyectos políticos del propio sector popular, hacían que estas diferencias tuvieran otro sentido. Las diferencias se inscribían en un discurso de progreso colectivo, de mejoramiento; o en la seguridad de que un día, que se aproximaba, terminarían.

La tendencia actual de la ciudad es a la configuración de zonas muy definidas: por una parte, las empresas inmobiliarias concentran su demanda; y, por otra, los sectores de bajos ingresos se ven también obligados a concentrarse en determinadas zonas de la ciudad, haciéndose en las viviendas obtenidas o autoconstruidas durante los periodos de gobiernos anteriores. Un problema grave que enfrentan hoy los sectores populares es el de los “allegados”, personas o familias que no tienen otro recurso sino el de alquilar una pieza o un pedazo de terreno, o compartir una vivienda. Este problema aqueja prioritariamente a los jóvenes, que ven limitadas sus perspectivas no sólo con respecto a las posibilidades de trabajo, educación, salud, sino también a las de tener un hogar.

El espacio urbano, conformado por las leyes de un mercado excluyente, limita incluso el desplazamiento de las personas. La ciudad se va conformando como un conjunto de áreas separadas en que los distintos sectores sociales conviven sin mezclarse.<sup>40</sup> Es una ciudad segregada, donde los

*Santiago: Promedios anuales de números de viviendas y superficie habitacional construida por los sectores público y privado, según grandes áreas de la ciudad para distintas etapas del periodo 1965-1979 (en porcentajes)*

	1965-1973		1974-1979	
	Viviendas (%)	m <sup>2</sup> (%)	Viviendas (%)	m <sup>2</sup> (%)
Barrio alto	20,0	28,9	31,1	46,8
Comuna central	5,8	6,4	4,2	3,9
Resto ciudad	74,3	64,7	59,7	49,4

40 La comparación de los resultados de las encuestas de Origen y Destino de 1965 y 1977 de Santiago, que presentan Donoso y Sabatini (1980), permite concluir que se han modificado los patrones de desplazamiento al interior de la ciudad:

movimientos inciertos tienden a desaparecer: de la casa al trabajo, del trabajo a la casa; el cesante en su barrio. Zonas casi estancas con equipamientos diferenciados, con productos de diferente calidad: aquí, el Centro Comercial Parque Arauco; allá, el Mercado Persa. Una ciudad donde tienden a desaparecer los espacios indefinidos, los espacios de lo público. Una ciudad donde lo colectivo, lo masivo, es sólo permitido en espacios adaptados para tales funciones: hoy el acto de masas es el partido de fútbol. El mercado propicia un sentido de belleza que cohibe, que distancia: parques, edificios para mirar pero no para usar. Una ciudad con límites, con barreras, con zonas: se prohíbe pasar.

El mercado, mediante mecanismos económicos, refuerza y duplica lo que el espacio de la disciplina impone: un orden urbano claro donde todas las personas son ubicables y donde, a su vez, la ubicación espacial les señala su ubicación en la estructura social.

### Eso ya casi lo habíamos olvidado

El control de la población urbana, la forma como se gobierna una ciudad, las políticas urbanas que se aplican para controlar y gobernar, son temas de permanente preocupación por parte de los grupos o clases dominantes.

No hay una respuesta única, Maquiavelo advertía al Príncipe, señalándole la existencia de diferentes respuestas, de diferentes tipos de políticas urbanas acordes con las condiciones en cada caso concreto. Diferentes serían según fueran las características de los príncipes, y sobre todo depen-

- (1) Las personas tienden a desplazarse al interior de zonas de su mismo nivel socioeconómico. (2) Se reducen los viajes al centro de la ciudad. (3) Las personas, tanto de altos ingresos como de bajos, se desplazan menos hacia otros lugares de la ciudad.

Santiago 1965 y 1977: Total de viajes diarios con origen en distintas áreas socioeconómicas según su destino.  
(En porcentajes sobre el total de viaje originados en cada área)

	Áreas de ingresos					
	Altos		Medios		Bajos	
	1965	1977	1965	1977	1965	1977
Con destino misma área	29,2	51,1	18,4	31,2	10,8	32,4
Con destino centro Santiago	31,8	31,8	28,0	16,4	22,0	18,8
Con destino resto ciudad	39,0	39,0	53,6	52,4	67,2	48,8

Fuente: Cuadro 14, Donoso y Sabatini (1980: 63).

dían de las costumbres que habían tenido los ciudadanos. Ganarse la voluntad de los ciudadanos, integrarlos, controlarlos, dispersarlos, destruir su pasado, es la gama de alternativas que las clases dominantes disponen para enfrentar el gobierno de la ciudad.

Las políticas urbanas de los años sesenta son muy distintas de las actuales. En esa década, cuando los conflictos urbanos comenzaban a incorporarse a la lucha política, las políticas urbanas traslucían una actitud de temor por parte de las clases dominantes con respecto a los nuevos actores sociales que emergían en el escenario urbano. Consistían en un conjunto de concesiones que intentaban, por una parte, aminorar las diferencias entre “los que tienen” y “los que no tienen”; y, a la vez, incorporar a estos nuevos sectores urbanos en los sistemas políticos vigentes en la época. El discurso de las políticas urbanas estaba enmarcado dentro de un espíritu de progreso, de promesa, de mejoramiento paulatino de las condiciones de vida.

Hoy, al inicio de la década de los ochenta, observamos que en los años recientes han ocurrido cambios que señalan una tendencia radicalmente diferente. Las políticas urbanas ya no expresan esa sensación de temor frente a los pobladores; por el contrario, son el discurso del poder.<sup>41</sup> Ya no existen las políticas de concesiones, sino del orden, de la disciplina, de la erradicación. El tono, incluso, ha cambiado hoy día: es el de un pragmatismo que acepta el deterioro de las condiciones de vida de un amplio sector de la población urbana como la situación estable y normal (el costo social del progreso), frente a lo cual sólo caben respuestas que permitan mantener la vida en condiciones mínimas.<sup>42</sup>

41 “[Pregunta]: La opinión pública sostiene que la vivienda es un derecho... / [Respuesta]: No... ¿quién dijo que la vivienda es un derecho? Eso no se enuncia en ninguna Constitución. Hay que tener mucho cuidado con las frases hechas. / [Pregunta]: Sin embargo, hay una clara definición de las necesidades básicas: pan, techo y abrigo. / [Respuesta]: ¿Y el pan es un derecho? ¿O sea; que cualquiera va a una panadería a decir deme un pan?”. Entrevista a Máximo Honorato, Presidente de la Cámara Chilena de la Construcción (1981: 74).

42 “[Pregunta]: ¿No ve a hombres jóvenes, en buenas condiciones físicas, vendiendo pañitos amarillos, chocolates o mandarinas? [Respuesta]: Sí, sí, los veo. Esa gente está ahí porque le es más fácil ganarse la vida al aire libre, y no en una fábrica... Y es preferible que estén bandeándose de alguna forma y no como *cartereros*. ¿No es cierto? No me parece nada tan grave. El comercio da esas posibilidades. / [Pregunta]: ¿Y Chile no tiene mano de obra barata? De partida 200 mil personas en el Plan de Empleo Mínimo, más la cesantía disfrazada y la verdadera. ¿No sería mejor ocuparla en actividades productivas para el país? / [Respuesta]: Es que ahí es donde esas personas se están desarrollando mejor. Seguramente por su capacidad física y psíquica están mejor haciendo eso y no están en condiciones de hacer otras cosas. El chileno ha estado sometido a

¿Qué ha ocurrido que explique un cambio tan abrupto? La existencia de un periodo durante el cual la población comenzó a desafiar las bases de la dominación capitalista, un periodo durante el cual la sociedad, y consecuentemente la ciudad, comenzó a percibir en los hechos otras posibilidades diferentes de organización. Un periodo que, por esas razones, fue percibido como de caos por parte de las clases dominantes.

Las nuevas políticas urbanas han correspondido a “un intento de reorganización global de la sociedad con el uso de la fuerza del Estado, de creación de un nuevo orden político y también de una forma de representarse la sociedad, su historia y su destino” (Garretón, 1980: 20). Generalmente se asocia el problema del control de la población a hechos meramente policiales. Sin embargo, lo que frena las reivindicaciones urbanas, lo que entorpece en la articulación de las organizaciones, lo que debilita la movilización popular, no son solamente las formas de control físico, sino en mayor grado todas aquellas formas que afectan la conciencia de los pobladores.

La vida cotidiana de la ciudad de la disciplina y del mercado, de la ciudad del orden, expresa las formas de dominación a través de las cuales se reprime y se integra a los sectores de la población que son considerados como grupos peligrosos. Las nuevas políticas urbanas van creando una ciudad que segrega a la población, que la separa. Sin embargo, un orden urbano que sólo segrega es inestable, ya que a la vez concentra, une, reúne individuos con problemas similares. Una ciudad segregada no basta para mantener el orden: se requiere que sus habitantes estén atomizados, dispersos, individualizados. La disciplina y el mercado segregan y disgregan a la población. Y se presentan bajo un discurso que califica como “natural” este ordenamiento de la ciudad. Lo “natural” es la disciplina, la represión, el mercado; lo artificial es el espacio político, los derechos, “la libertad y los antiguos estatutos”.

Así, en los hechos, en la vida cotidiana de la ciudad, el pasado reciente se disuelve, se esfuma; los derechos desaparecen, el mercado se impone. El relato de un poblador decía: “Nos tratan como animales, nos llevan de un potrero a otro (...). Eso casi ya lo habíamos olvidado” (Vicaría de la Solidaridad, 1976a: 7). Lo que fue un atisbo, lo que permitió que se percibieran otras alternativas de vida, desaparece en la vida diaria de la ciu-

muchos terremotos psíquicos y eso deja alguna secuela (...). Entrevista a Sergio Chaparro, Director del Instituto Nacional de Estadísticas (1981: 3).

dad. La opresión, la represión, la arbitrariedad, la violencia institucional, son lo habitual, lo normal, la naturaleza misma. Para quienes tienen un recuerdo, éste se esfuma; para quienes no lo tienen, no hay otro presente imaginable. La disciplina y el mercado no permiten que nadie olvide, día a día, su lugar en la ciudad. Es una realidad urbana que oprime y que a la vez abre nuevos caminos. En los hechos, diariamente, se van presentando formas diferentes de organización, de relaciones sociales: lo solidario, y la búsqueda de una totalidad diferente, alternativa, posible. Lo cotidiano y lo utópico, dos dimensiones simultáneas, frente a las cuales se contrasta la monstruosidad del presente, haciéndola así visible y superable.

## Bibliografía

- Alvarado, Luis; Cheetham, Rosemond y Gastón Rojas (1973). "Movilización en torno al problema de la vivienda", en: *EURE*, No. 7.
- Barraza, Ximena (1980). "Notas sobre la vida cotidiana en un orden autoritario", en: *Araucaria*, 11: 53-72.
- Castells, Manuel (1973). "Movimientos de pobladores y lucha de clases", en: *EURE*, No. 7.
- Chateau, Jorge (1978). "Geopolítica y regionalización; algunas relaciones". *Documento de Trabajo*. Número 75/78. Santiago: FLACSO.
- Chateau, Jorge (1981). "Algunos antecedentes sobre la situación de los pobladores en el Gran Santiago". *Documento de Trabajo*, No. 115. Santiago: FLACSO.
- Departamento de Economía, Universidad de Chile. (Chile, 1981). "Análisis económico de la construcción", *El Mercurio*, 25 de febrero de 1981. (Cámara Chilena de la Construcción).
- Donoso, Francisco y Francisco Sabatini (1980). "Algunas hipótesis sobre la importancia de la renta de la tierra en el desarrollo reciente de Santiago". *Documento de Trabajo*, No. 114 (Abril). Santiago: Centro Interdisciplinario de Desarrollo Urbano (CIDU) / Instituto de Planificación Urbana (IPU), Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Equipo de Estudios Poblacionales, CIDU (1972) "Reivindicación urbana y lucha política: Los campamentos de pobladores en Santiago de Chile", en: *EURE Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales* 6 (Noviembre).



- Foucault, Michel (1978). *Vigilar y castigar*. Madrid: Siglo XXI.
- Frías, Patricio (1977). "Cesantía y estrategia de supervivencia". *Documento de Trabajo*. Santiago: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Garretón, Manuel Antonio (1980). "Procesos políticos en un régimen autoritario. Dinámicas de institucionalización y oposición en Chile 1973-1980". *Documento de Trabajo*, No. 104. Santiago: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Haramoto, Edwin (1980). "La necesidad de información en el proceso habitacional chileno", en: *AUCA*, 39 (Junio). Santiago: Asociación Cultural Auca.
- MINVU – Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Chile, 1978). "Problemas de vivienda y planeamiento de ciudades". Publicación N°. 103 (Julio).
- MINVU – Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Chile, 1979). "Política Nacional de Desarrollo Urbano". Publicación No. 114 (Marzo).
- MINVU – Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Chile, 1981). "Subsidio Habitacional. Variable para vivienda de tipo básica" (Mayo).
- Pozo, Hernán (1981). *La situación actual del municipio chileno y el problema de la 'municipalización'*. Santiago: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Santa María, Ignacio (1973). "El desarrollo urbano mediante los 'asentamientos espontáneos': en el caso de los campamentos chilenos", en: *EURE*, 7.
- Santibáñez, Raúl (1977). "Contrôle de l'espace et contrôle social dans l'État militaire chilien". *Hérodote* 5 (Enero-Marzo). Paris: Institut Français de Géopolitique.
- SUR Centro de Estudios Sociales y Educación (Chile, 1982). Informe "Del despliegue del castigo en la universidad", en: *Las nuevas pautas de dominación en la universidad. Para una nueva política*. (Canales, Manuel).
- Vicaría de la Solidaridad (1976a). *El problema de la vivienda. Relatos de Villa San Luis de Las Condes*. Santiago: Arzobispado de Santiago.
- Vicaría de la Solidaridad (1976b). *El problema de la vivienda. Relato de una pobladora, campamento Buzeta, comuna Pudahuel*. Santiago: Arzobispado de Santiago.
- Vicaría de Pastoral Obrera (1979). "Política de Desarrollo Social". *Documento de Trabajo* 9. Santiago: Arzobispado de Santiago.

## Entrevistas

- Chaparro, Sergio; Director del Instituto Nacional de Estadísticas, en: *El Mercurio*, domingo 9 de agosto de 1981, Cuerpo D: 3.
- Honorato, Máximo; Presidente de la Cámara Chilena de la Construcción, en: *Cosas* número 126, julio 1981, pp. 74.
- López, Marco Antonio; Jefe de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda, en: *Cosas* número 83, diciembre 1981, pp. 25.
- Vergara, Patricio; Carlos Figueroa y Máximo Honorato, en: *Estrategia*, semana del 23 al 29 de diciembre de 1980, pp. 54–59.