

OPORTUNIDADES, EQUIDAD Y CIUDAD: LOS NUEVOS POBLADORES

Isabel Brain | Socióloga. Programa ProUrbana, Políticas Públicas UC

Francisco Sabatini | Ph.D. Planificación Urbana, Profesor Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales UC

Conceptos:

Acceso a suelo urbano de las familias más pobres – Distribución espacial de oportunidades – Mercados de suelo – Localización de las viviendas sociales – Nuevas demandas de los grupos populares urbanos.

Los diversos conflictos planteados en años recientes por familias allegadas de Peñalolén que reclaman su derecho a permanecer en la comuna, están lejos de ser casos aislados. Representan, más bien, la voluntad y esperanza de muchas familias urbanas de nuestro país de mejorar su localización dentro de la ciudad, objetivo que se agrega al tradicional de acceder a la “casa propia”. Se trata de una demanda emergente que encuentra explicación en una economía urbana nueva y una estructura social en transformación. En estas páginas entregamos antecedentes empíricos y ofrecemos algunas reflexiones sobre esta nueva realidad.

ACCESO A LA CIUDAD COMO PROBLEMA GLOBAL

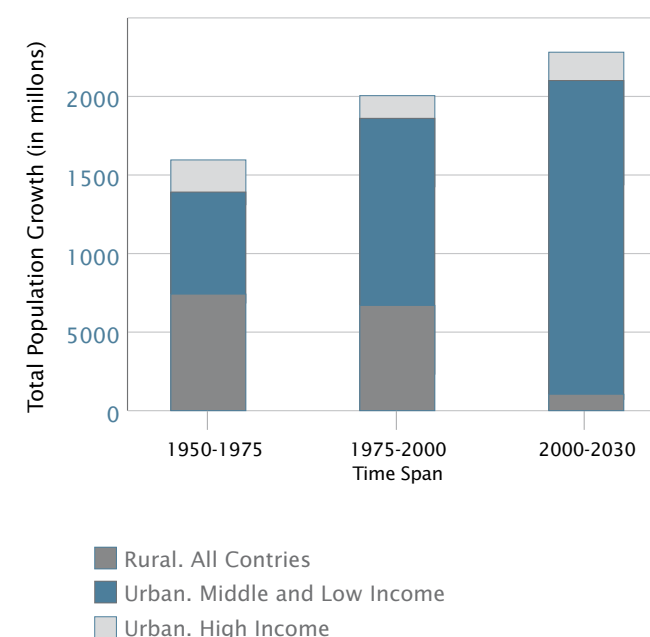
Los cambios que la globalización ha producido en la economía han transformado a los grandes centros urbanos en actores claves en el desarrollo de los países, convirtiendo a las ciudades en depositarias de las principales fuentes de empleo y servicios. Consecuentemente, está creciendo la presión por ganar “acceso a la ciudad”, con todos los beneficios y costos personales y sociales que implica vivir en las áreas urbanas.

Las tendencias demográficas indican que el apremio sobre las ciudades seguirá en ascenso. Las ciudades de los países en desarrollo crecen a tasas elevadas, absorbiendo más del 90 por ciento del crecimiento poblacional y presentan densidades tres veces superiores a las densidades de ciudades en países industrializados¹. Además, según el Banco Mundial², podemos esperar que el 85 por ciento de la población mundial viva en países en vías de desarrollo como el nuestro hacia el año 2030, y que un 15 por ciento habite en los países menos desarrollados. Este crecimiento de la población urbana en países con economías en transición como la nuestra y el resto de los países de América Latina, tendrá como característica principal una composición social y económica definida en gran parte por familias con ingresos medios y bajos. De esta manera el crecimiento de las ciudades no necesariamente irá aparejado de una mejora en la calidad de vida de la población que las habita (ver Gráfico 1).

NUEVAS PREFERENCIAS DE LOCALIZACIÓN

La preferencia de la población por vivir en las ciudades también se encuentra en Chile sin distinción de grupos económicos y sociales. Las diferencias sí aparecen cuando nos preguntamos por las posibilidades reales que cada cual tiene de poder formar parte de los grandes centros urbanos en forma plena.

GRÁFICO 1³



La comuna de Peñalolén es tal vez la que mejor ejemplifica el interés de las familias por habitar inmersos en las redes y oportunidades que entrega la ciudad. Lo que se revela detrás de la lucha de las familias por permanecer en su comuna y no ser trasladadas a viviendas sociales localizadas en comuna alejadas de los centros urbanos, es el interés por acceder a más y mejores oportunidades. Desde una perspectiva territorial podemos hablar de que estamos en presencia de una lucha por tener acceso a la ciudad.

En su declaración pública del 13 de marzo de 2006, al día siguiente del fallido intento de tomarse varios terrenos en la comuna, el “Movimiento de Allegados en Lucha de Peñalolén” denunciaba: “Mientras vemos cómo se construyen viviendas lujosas y grandes parques para los ricos de la comuna, nosotros nos vemos forzados a migrar hacia la periferia, a lugares donde hoy no hay empleo ni tampoco servicios básicos, como hospitales o colegios”.

Si bien el proceso vivido por las familias allegadas y de “campamentos” de la comuna Peñalolén es el más conocido, no se trata de un fenómeno aislado. Es posible advertir que la demanda de los pobladores por estar mejor localizados en la ciudad es más generalizada que lo que aparenta “el caso” de Peñalolén.

Podemos distinguir al menos dos tipos de fenómenos en que se expresa esta reivindicación. Por una parte, están los patrones de localización que exhibe la mayoría de los campamentos del país; y, por otra parte, están las familias sin vivienda que habitan allegadas en casa de

otras familias o, bien, que arriendan piezas y que deciden comprar con el Subsidio Habitacional una vivienda usada. En este último caso, las familias se inclinan por una vivienda de segunda mano en vez de una nueva fundamentalmente porque pueden elegir su lugar de residencia.

Si observamos los puntos de emplazamiento de los campamentos a partir de los resultados del Catastro Nacional de Campamentos realizado el 2005 por el Centro de Investigación Social, CIS, de Un Techo Para Chile, se advierte que aquéllos no se localizan en forma indistinta en cualquier región, zona o ciudad del país. La mayoría de los campamentos --un 72 por ciento-- se encuentran al interior o cercanos a las ciudades más grandes y pobladas del país. De tal manera, las regiones y ciudades que concentran el mayor número de residentes de campamentos corresponden justamente a las tres áreas metropolitanas de Chile: Santiago (109 campamentos), Concepción (91 campamentos) y Valparaíso (71 campamentos). Habría que agregar a esa estadística la Décima Región de Los Lagos que concentra 48 campamentos, en gran medida debido al gran crecimiento poblacional y económico que ha experimentado en la última década (ver tabla 1).

TABLA 1

REGIÓN	CAMPAMENTOS	FAMILIAS
I	11	812
II	24	1061
III	19	1513
IV	13	329
V	71	6139
VI	26	586
VII	18	573
VIII	91	5149
IX	23	624
X	48	1094
XI	S/I	S/I
XII	S/I	S/I
RM	109	6061
Total País	453	24940

Aún más, la mayoría de estos campamentos se encuentran localizados cerca de fuentes laborales, como plantaciones agrícolas, áreas forestales o espacios intersticiales de las áreas urbanas, estas últimas usualmente de alto riesgo, como es el caso de riberas de ríos, basurales, quebradas y orillas de carreteras. Estos espacios intersti-

¹ Para más detalles ver S. Angel, S. Sheppard and D. Civco, “The Dynamics of Global Urban Expansion”. Transport and Urban Development Department. Washington D.C., Sept. 2005

The World Bank

² <http://www.bancomundial.org/temas/cities/datos.htm>

³ Gráfico de <http://www.worldbank.org/data>

ciales son de los pocos deshabitados que van quedando en las ciudades. (Ver tabla 2)

El alto grado de formalización de la propiedad que existe en Chile, fundado en un derecho de propiedad estricto y bien protegido, elimina casi por completo la posibilidad de encontrar dentro de las ciudades espacios libres o "sin dueño". Las grandes ocupaciones ilegales de terreno

de antaño, de las cuales la actual toma de Peñalolén es una suerte de revival, por lo mismo sindicada como la última "gran" toma, ya no parecen posibles. Han sido sustituidas por pequeños grupos dispersos por la ciudad que muestran el ánimo de no ceder en la búsqueda de un emplazamiento que mejore su "geografía de oportunidades".

TABLA 2

El campamento está cercano a	REGIÓN			
	V	VIII	X	XIII
Plantación agrícola	30%	13%	13%	32%
Plantación forestal	21%	29%	17%	5%
Ribera de río	34%	23%	38%	42%
Pendiente alta	79%	33%	31%	29%
Basural	46%	21%	13%	24%
Torres de alta tensión	43%	21%	8%	23%
Línea de tren	20%	21%	33%	21%
Borde del mar	1%	20%	19%	1%
Caminos de alto tráfico	41%	33%	35%	50%
Desierto	0%	0%	0%	0%

Fuente: Elaboración propia a partir de Catastro CIS 2005, *Un Techo para Chile*.

A lo anterior se suma el hecho que una proporción apreciable de familias de campamentos que han sido erradicadas hacia conjuntos de vivienda social no están satisfechas. Declaran preferir su anterior vida en el campamento que la que les brinda su nueva casa. Y dentro de los motivos que señalan está un reducido nivel de complacencia con el barrio en el cual se insertaron, baja confianza en los vecinos y aumento de la sensación de inseguridad⁴. Estudios encargados por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, MINVU, apuntan en la misma dirección: Un porcentaje alto de las familias, que a veces supera el 50 por ciento, manifiestan preferencia por los campamentos que por sus nuevas casas⁵. Además, esos estudios muestran que la intención de permanecer en las nuevas viviendas disminuye con el paso del tiempo⁶, en vez de aumentar como era tradicional en las ciudades chilenas.

El segundo grupo que describíamos consiste en las fa-

milias que viven como allegadas o que arriendan piezas y que aspiran a comprar una vivienda usada en vez de una nueva. El Programa de Movilidad Habitacional del MINVU⁷ permite a estas familias utilizar el Subsidio para la compra de una vivienda social de segunda mano.

Un estudio realizado por ProUrbana en 2005⁸ demuestra que las familias prefieren utilizar el Subsidio para la compra de vivienda social de segunda mano porque tienen la posibilidad o, si se quiere, más posibilidades de elegir tanto la vivienda (la cual puede tener ampliaciones) como su localización (barrio y comuna).

Este mismo estudio muestra el valor que las familias otorgan a la localización dentro de la ciudad, ya que aparecen dispuestas a sacrificar metros cuadrados de su vivienda e incluso a cambiarse de una casa a un departamento siempre y cuando éste se ubicara más cerca del Centro de la ciudad. De esta manera, una familia estaría

dispuesta a cambiarse de una casa a un departamento en el caso que éste aumente su tamaño en 28 metros cuadrados o se localice 3,7 kilómetros más cerca del centro de la ciudad. Dicho de otro modo, una persona estaría dispuesta a sacrificar 7,5 metros cuadrados de su vivienda por cada kilómetro que ésta se acerque al centro. (Ver gráfico 2)

observa, entonces, es una demanda por oportunidades que garanticen conectividad a la red social y económica que ofrece la ciudad, oportunidades que se refieren principalmente al acceso al trabajo, los servicios de salud, la educación, el transporte público y la cultura.

ACCESO DE LOS MÁS POBRES AL SUELO URBANO

La vivienda social, por sí sola, ya no parece tener el "rendimiento" social y político que tuvo hace algunas décadas. Por las razones que se discutían más arriba, los requerimientos apuntan hoy a una vivienda localizada **dentro** de la ciudad.

Sin embargo, a pesar de la claridad en la demanda de las familias populares por tener acceso a las áreas urbanas, les resulta difícil encontrar un lugar en la ciudad, impedimento que podría atribuirse tanto a la dinámica de los mercados de suelo y sus imperfecciones como a la falta de una política nacional de suelo urbano y su especificación por ciudades.

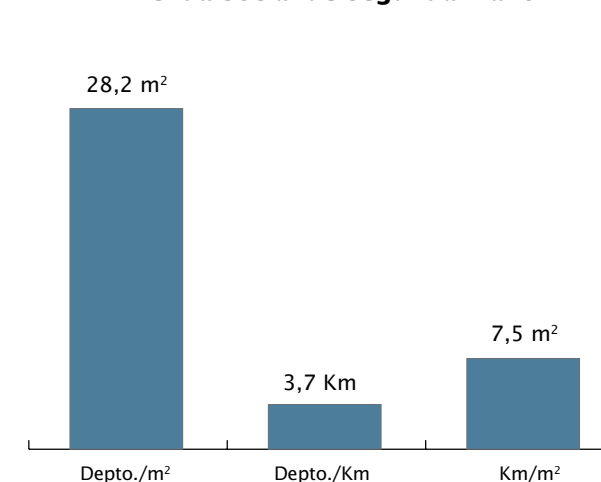
El valor del suelo urbano ha ido creciendo en forma constante y por sobre las tasas de crecimiento de la economía, al menos en los últimos veinte años. El desarrollo urbano y el aumento de los ingresos de la población han provocado un alza muy significativa en los precios del suelo en las ciudades, lo que es propio de toda economía urbana dinámica. Ejemplo de ello es el 250 por ciento de alza que tuvo el precio promedio real del suelo en la Región Metropolitana entre los años 1990 y 2004, incremento que fue especialmente marcado entre 1990 y 1996, ciclo de crecimiento de la economía⁹.

Las tendencias descritas han tenido como resultado que las viviendas sociales sean construidas en la periferia de las ciudades, donde el valor del suelo es más bajo. Ésta ha sido una constante histórica de los programas de vivienda social que la bullente economía urbana de los últimos decenios no ha hecho sino profundizar. De esta forma, las familias de los grupos populares terminan segregadas en zonas poco consolidadas, con mala infraestructura, alejadas de las fuentes de trabajo, dando origen a barrios homogéneos social y económicamente, formados por la localización de pobres entre pobres. Esta experiencia es la que han visto y rechazan con inusitada decisión las familias de Peñalolén. ¿Por qué esa demanda tiene más fuerza hoy que ayer? Volveremos sobre este punto más adelante.

Sin embargo, no todo queda ahí, como una mera acentuación de rasgos históricos. Hay dos factores que le adicionan complejidad a la situación contemporánea. Por una parte, está el hecho de que el aumento en el valor del suelo puede ser de tal magnitud que hace práctica-

GRÁFICO 2

Preferencias observadas en la compra-venta de vivienda social de segunda mano



No cabe duda de que existen en el país terrenos más amplios y con mejores condiciones geográficas y topográficas que aquellos campamentos en los cuales las familias han instalado precariamente sus viviendas. La pregunta, entonces, es: ¿Qué hay detrás de la decisión de ocupar sitios de esta naturaleza?; ¿por qué una familia en situación de pobreza toma la decisión, por ejemplo, de habitar la ribera del río Mapocho?; o ¿qué razones tienen las familias que habitan campamentos en Peñalolén para quedarse en la comuna y no aceptar las soluciones habitacionales que se les ofrecen en Paine, Buin o Melipilla? Y en el caso de las viviendas sociales usadas, ¿por qué las familias optan por una vivienda que ya ha sido habitada durante años por otra familia, con el deterioro que eso conlleva, en vez de postular a un subsidio para obtener una vivienda social nueva?

En ambos casos la respuesta es: Localización. Las familias que habitan en los campamentos y aquellas que postulan a una vivienda usada tienen en común privilegiar la localización dentro de la ciudad más que la vivienda. Las familias tienen claro lo que necesitan. A pesar de los costos e incomodidades de vivir en asentamientos irregulares y sin servicios básicos, deciden habitar más plenamente inmersos en la dinámica de la ciudad. Lo que se

⁴ Ver M. Concha, P. Del Campo, I. Brain, *Segunda publicación CIS, Un Techo para Chile, año 2003*.

⁵ MINVU/INVI (2002). *Sistema de medición de beneficiarios de vivienda básica: síntesis del informe de consultoría*. Santiago: FAU-UCH, División Técnica de Estudio y Fomento Habitacional.

⁶ MINVU/INVI (2002). *Op.cit.*

⁷ El Fondo Solidario de Vivienda considera dentro de sus programas aquél que permite la compra de viviendas sociales usadas, asignando un subsidio máximo de 280 UF, a lo cual se suman 10 UF de ahorro mínimo por parte de las familias que postulan a este subsidio. <http://www.minvu.cl/default2.asp?cuerpo=475>

⁸ Ver I. Brain, F. Sabatini, A. Iacobelli, *Estudio "Evolución valor de la vivienda social", Programa de Apoyo a las Políticas Urbanas y de Suelo, ProUrbana*. Políticas Públicas UC-Lincoln Institute www.prourbana.cl

⁹ R. Bergoing, F. Piguillem "Patrones de Desarrollo Urbano: ¿Es Santiago Anómalo?", *Centro de Economía Aplicada Universidad de Chile, Universidad de Minnesota, EEUU*

mente imposible garantizar un espacio para las familias más pobres dentro de la ciudad, aún en esa periferia más alejada y peor equipada.

Por otra parte, la transformación de los patrones de segregación que está en curso, en particular la dispersión espacial de los proyectos residenciales, comerciales y de oficinas orientados a las elites fuera de sus áreas tradicionales (fuera del “barrio alto”, en el caso de Santiago), estimula alzas de los precios del suelo por toda la periferia urbana, incluida las áreas de bajos ingresos. La dispersión de los proyectos de elite genera expectativas, que antes no existían, de la localización allí de usos “mejores pagadores” por el suelo, lo que empuja los precios hacia arriba.

Se producen, así, dos tendencias contrapuestas en la segregación residencial de los grupos populares hoy en las ciudades: Mientras que se amplía la escala, hasta lo regional, de la segregación de las familias que están accediendo a una vivienda, familias que tienden a ser expulsadas de la “mancha urbana” hacia la región circundante, al mismo tiempo se reduce la escala de la segregación para las familias que residen en aquellas comunas populares que están siendo colonizadas (gentrified) por condominios cerrados y otros proyectos de elite¹⁰.

Lo que está ocurriendo es, en cuanto a lo primero, que la segregación está pasando de una escala urbana a una escala regional, no siendo éste un fenómeno privativo de Santiago. Lo mismo ha ocurrido en Iquique con Alto Hospicio, en Concepción con Boca Sur, y en Puerto Montt con Alerce. No es que falte suelo urbano. Por el contrario, parece haber espacio suficiente para el crecimiento de la ciudad para muchos años, incluso décadas. El problema es que no hay suelo a un valor que permita a las familias más pobres ser parte de la ciudad¹¹.

El segundo efecto, referido al despliegue espacial de proyectos y de las expectativas de rentas del suelo por la periferia urbana, es posible constatarlo en las estadísticas de precios del suelo de Santiago. Éstos suben en forma generalizada. Incluso más, los principales aumentos en los precios del suelo en Santiago se verifican en las comunas que poseen el menor ingreso per capita y, consecuentemente, los valores promedio del suelo más bajos¹² (ver Tabla 3).

¿QUÉ ES LO NUEVO?

La emergente demanda por localización entre los pobladores de Santiago y otras ciudades del país forma parte de un cuadro general marcado por la precarización

TABLA 3

	Promedio 1990	Promedio 2004	Rentabilidad promedio anual (1990-2004) %
El Bosque	0,2	2,4	19,4
Recoleta	0,6	7	19,2
La Granja	0,4	4,1	18,1
San Joaquín	1	9,2	17,2
Quilicura	0,2	2,1	18,3
Huechuraba	0,5	4	16
Independencia	0,8	5,9	15,3
Maipú	0,3	2	14,5
E. Central	1,3	8,7	14,5
La Florida	0,9	5,5	13,8
Peñalolén	0,4	2,5	14
La Cisterna	0,8	4,6	13,3
Conchalí	0,4	2,3	13,3
San Miguel	1,7	7,8	11,5
La Pintana	0,3	1	9
Ñuñoa	3,6	12,5	9,3
Puente Alto	0,7	2,3	8,9
Macul	2,2	6,7	8,3
Cerrillos	0,5	1,6	8,7
Renca	1,1	3,2	7,9
Las Condes	6,9	18,2	7,2
Quinta Normal	1,2	2,9	6,5
Lo Barnechea	2,4	5,2	5,7
Pudahuel	0,4	0,8	5,1
Vitacura	7,8	13,8	4,2
Providencia	10,4	18,4	4,2
La Reina	2,9	4,5	3,2
San Bernardo	0,5	0,8	4,4
Stgo. Centro	14,1	11,2	-1,6
Promedio Total	2,2	5,9	10,6

Fuente: ACOP. Elaboración GEMINES, Asesoría Inmobiliaria. Datos en UF por metro cuadrado.

del empleo, la marginación política y la moyennisation ideológica de estos grupos. Lo último se refiere a la expansión de los valores de clase media entre grupos tradicionalmente asociados más bien a aspiraciones y movilizaciones “clasistas” de tipo obrero. Revisaremos cada una de estas líneas de argumentación.

Empleos esquivos, política de marketing y segregación espacial: una combinación ruinosa

La precarización de los empleos parece ser consustancial a la economía “globalizada” que se ha ido imponiendo en el mundo. Todo empuja hacia allá, lo mismo los mercados que las políticas económicas de gobiernos que no quieren quedar al margen de las olas internacionales de innovación, inversión y crecimiento económico.

La precarización recibe el nombre más elegante de “flexibilización laboral”. Siempre es mejor ser flexibles que rígidos, pero la menor remuneración real, mayor desprotección y creciente (auto) explotación que objetivamente han traído los nuevos trabajos, las experimentan la mayoría de las personas como cuotas incrementadas de inseguridad económica e incertidumbre social. Así, la globalización de las economías de los últimos decenios ha traído aparejada la masiva introducción de inseguridad en la vida de las personas. En la ciudad latinoamericana, ello ha sido especialmente claro entre los sectores populares, siempre más vulnerables.

No se trata de una cuestión secundaria esta de la inseguridad. Su masificación podría estar detrás de algunas de las paradojas más notables de la vida social de nuestro tiempo, paradojas que han tenido manifestación clara en el medio latinoamericano. Entre ellas, destacan dos: La multiplicación de gobiernos de derecha cuando se hacía fuerte la explotación laboral y la pauperización de los grupos pobres o discriminados, desmintiendo los pronósticos tradicionales que se hacían desde la izquierda; y las movilizaciones populares en defensa de la democracia, especialmente contra gobernantes corruptos, cuando crecía la apatía hacia los partidos y la política formal. A riesgo de ser esquemáticos, podríamos afirmar que antes del advenimiento de la nueva economía los pobladores podían absorber la segregación espacial porque disponían de más oportunidades de integración funcional a la vida de la ciudad. La localización de las viviendas era secundaria al lado del objetivo de lograr la “casa propia”. Esa integración funcional tenía dos derroteros principales: La vinculación laboral con los sectores modernos del aparato productivo y la economía, idealmente a través de trabajos estables con contrato; y la inserción en la vida política de la ciudad, la que podía comenzar con la membresía en sindicatos obreros y llevar a la participación en partidos políticos. Es cierto que los trabajadores con contrato, sindicalizados o vinculados a la política de los partidos equivalían a una minoría; pero también lo era que esos caminos representaban una posibilidad para ellos. Además, es-

pecialmente en el caso del trabajo estable, se trataba de expectativas ampliamente difundidas. Sin duda, la inseguridad y la incertidumbre eran menores que ahora.

Operaba una suerte de proceso histórico en que se iban combinando diferenciadamente los tres ámbitos de integración de los pobladores a la ciudad que hemos mencionado: la integración laboral, política y urbanística. Los migrantes a las ciudades, típicamente jóvenes parejas u hombres que pronto encontrarían pareja, se alojaban en los tugurios centrales. A cambio de la estrechez y precariedad de sus habitaciones, podían maximizar su “geografía de oportunidades”.

Con la llegada de los hijos crecía la necesidad de contar con más espacio, lo que era posible sólo en la periferia de la ciudad. También asomaba la aspiración por la vivienda propia, una estrategia para hacer frente a la inseguridad crónica de la vida popular que, de paso, ayuda a explicar la mayor proporción de propietarios de su vivienda que encontramos en las ciudades de América Latina en comparación con otras regiones del mundo. Economías inflacionarias e inestables y sociedades con extensos grupos populares, en fin, una suma de inseguridad y pobreza, han favorecido una pulsión masiva por alcanzar la propiedad de la vivienda –destacando el matiz de empuje antes que el de objetivo preciso en la noción psicológica de pulsión.

Cuando los pobladores lograban acumular “capital social” en la forma de redes laborales, sociales o políticas, podían tolerar mayores grados de segregación espacial. Era posible para ellos trasladarse a la periferia porque su geografía de oportunidades estaba en parte importante radicada en los lazos funcionales que habían tejido. Harían efectivo ese traslado a través de las “tomas” de terrenos o mediante los programas de vivienda social.

Con el paso del tiempo el crecimiento expansivo de la ciudad iría transformando sus barrios periféricos en barrios mediterráneos, y el desarrollo urbano habría ayudado a aumentar la integración de sus lugares de residencia a las redes de servicios y equipamientos. Por último, cuando no se trataba de conjuntos de vivienda social, la autoconstrucción debilitaría las huellas físicas y arquitectónicas que acusaban el origen ilegal de los asentamientos. La nueva economía y la nueva política rompen con este modelo, tanto en términos objetivos como en términos subjetivos. Hoy, la desesperanza está a flor de piel. Nada permite abrigar las ilusiones en que era plétórica la ciudad del pasado. La segregación residencial de los grupos pobres se ha vuelto maligna¹³. Hay más desempleo y más inactividad juvenil en los hogares populares espacial-

¹⁰ Estas dos tendencias de la segregación en las ciudades chilenas se discuten en Sabatini, F; Cáceres, G y Cerda, J, “Segregación residencial en las principales ciudades chilenas: Tendencias de las tres últimas décadas y posibles cursos de acción”, en Revista EURE 27(82).

¹¹ Ver P. Trivelli, Foro ProUrbana “¿Cuál es la relación entre el mercado del suelo y la política de vivienda social basada en el subsidio a la demanda?” Noviembre 2005, www.prourbana.cl

¹² Datos Gemines Asesoría Inmobiliaria, elaborados en base a los valores de ACOP.

¹³ Sobre esta tesis ver Sabatini, F; Cáceres, G y Cerda, J, (2001), “Segregación residencial en las principales ciudades chilenas: Tendencias de las tres últimas décadas y posibles cursos de acción”, en Revista EURE 27(82); y Sabatini, F y Cáceres, G, (2004), “Los barrios cerrados y la ruptura del patrón tradicional de segregación en las ciudades latinoamericanas: el caso de Santiago de Chile” en Cáceres, G y Sabatini, F (Eds.), *Los Barrios Cerrados en Santiago de Chile: Entre la Exclusión y la Integración Social*. Santiago: Instituto de Geografía, PUC Chile

mente segregados que en los no segregados¹⁴. La exclusión social en que son copiosos los mercados de trabajo, y una política formal más afanada en las estrategias de marketing que en el clientelismo tradicional, retrotraen a los pobladores a su primigenia indefensión individual.

No parece posible para los hogares populares resistir por mucho tiempo situaciones de precariedad laboral, marginación política y segregación espacial. Todo tipo de estrategias reactivas se ponen en marcha, desde la auto-explotación que desgaja el núcleo familiar en trabajadores informales que deambulan por localidades y regiones viviendo buena parte de su vida fuera de casa, hasta las estrategias subalternas que conducen a la formación de ghettos urbanos anclados en el crimen, pasando por el cambio de domicilio en favor de localizaciones donde se logre mejorar la geografía de oportunidades dentro de la ciudad. Las tendencias novedosas que observamos hoy en materia de localización de campamentos, lo mismo que las emergentes demandas de los pobladores que luchan por la vivienda propia, forman parte de un naciente panorama urbano.

No sólo en las chilenas sino que, asimismo, en muchas otras ciudades latinoamericanas la inseguridad y la incertidumbre están empujando hacia nuevas formas de localización de los grupos populares. En Río de Janeiro las favelas que más crecieron demográficamente en el último periodo intercensal fueron las que disponían de menos espacio, pero están localizadas más cerca de la costa y los barrios de ingresos medios y altos. En Buenos Aires prácticamente se duplicó la población de "villeros" en la Capital Federal (zona central) entre los dos últimos censos, a pesar de que no aumentó el número de "villas miseria" en esa zona. Podemos hablar de una tendencia estructural de los grupos vulnerables por mudarse cerca de lugares residenciales o de actividad donde mejoren sus oportunidades laborales y sociales.

Las exitosas políticas de vivienda social aplicadas por sucesivos gobiernos chilenos después de la Segunda Guerra nos han llevado a una situación urbana especialmente riesgosa. La aglomeración de la vivienda social ha sido su nota espacial más saliente, dicho sea de paso, de la misma forma que en el París cuyos barrios periféricos arden hoy en llamas.

Se fueron conformando históricamente amplias zonas socialmente homogéneas, donde hoy se generaliza la precariedad laboral y la exclusión política. El ghetto dejó de ser una realidad que miramos desde lejos en el país que ha tenido las ciudades más segregadas y violentas del siglo XX, los Estados Unidos. Ha aterrizado en nuestra

realidad y viene para quedarse. Las políticas urbanas, no sólo las de vivienda sino que también las de suelo, deben reestructurarse para enfrentar un peligro que es de tal magnitud que se muestra capaz de devastar las comunidades de los barrios populares de nuestras ciudades.

Grupos populares: entre la moyennisation ideológica y los ghettos de desesperanza y desintegración

En su libro sobre los "con techo" recientemente publicado, Alfredo Rodríguez y Ana Sugranyes sintetizan la miseria de la vivienda social chilena¹⁵. Pero pasan por alto los casos exitosos, que no son pocos. Es indudable que el acceso a una vivienda en propiedad ha sido para numerosas familias populares un vehículo efectivo de progreso y movilidad social. Aún hoy, cuando campean las desigualdades sociales y predominan los empleos desprotegidos, inestables y mal pagados, la vivienda social ha sustentado procesos de integración social. Y, finalmente, lo que hace sobresalir las buenas historias en relación con las malas podría ser, antes que la tipología o el tamaño de las viviendas, su localización.

En los lugares donde la geografía de oportunidades ha sido mejor, la vivienda social parece estar cobijando entre sus beneficiarios populares sorprendentes procesos de expansión ideológica de los valores de las clases medias, además de progreso material. Los comentaremos brevemente más adelante. Para abundar en situaciones sorprendentes, podemos afirmar que esa mejor geografía de oportunidades ha sido tanto el producto de las políticas públicas como, quizás principalmente, de las dinámicas de los mercados inmobiliarios privados.

Hemos estudiado recientemente dos situaciones de este tipo en Santiago, y podemos registrar numerosas otras en varias ciudades chilenas. Entre estas últimas cabe destacar, por una parte, la recuperación y reencantamiento con la ciudad de vecinos del sector Carlos Trupp en Talca, aglomeración de vivienda social otrora socialmente estigmatizada, luego de la inauguración de un shopping cercano y la construcción de vivienda para grupos medios en el borde con la Ruta 5 Sur; y, por otra parte, la positiva evolución de los "trenes" de vivienda "básica" que forman parte del proyecto Ribera Norte en Concepción y que pueden ser fácilmente confundidos con desarrollos residenciales de clase media.

Las dos situaciones de moyennisation ideológica de beneficiarios de vivienda social en Santiago se refieren, por una parte, a las movilizaciones de pobladores de Maipú contra los proyectos de rellenos sanitarios que

atentarían contra su calidad de vida y contra las plusvalías de sus viviendas¹⁶; y, por otra parte, a las varias movilizaciones de los pobladores de Peñalolén en los últimos años, donde el derecho a la casa propia ha sido sustituido por el derecho "a la casa propia en la comuna en que nacimos¹⁷".

Ilustrativo de la magnitud del desafío que esta demanda por localización plantea es el hecho que las autoridades aún no logren articular una respuesta coherente. En el caso de Maipú, los pobladores, en conjunto con una miríada de grupos sociales y de propietarios urbanos, lograron derrotar un primer proyecto (relleno El Olivo) pero fueron vencidos cuando las autoridades ensayaron una nueva localización que amenazaba sólo a maipucinos de extracción popular de una gran aglomeración de vivienda social (relleno Rinconada). La respuesta del Estado a la nueva demanda por ciudad fue, simplemente, pasar por encima de ella. En el caso de Peñalolén las respuestas han sido menos tajantes pero también menos coherentes. Acogieron la demanda por "casa en la comuna" de las familias de la célebre "toma de Peñalolén" (que, en rigor, es la segunda "toma" en Peñalolén realizada en pocos años por allegados de la misma comuna después de la "toma" Esperanza Andina, hoy población San Carlos). Sin embargo, de frente a más recientes movilizaciones, no han logrado articular una respuesta a la reiterada demanda por localización.

La fallida "toma" de un terreno en Peñalolén el mismo día en que se celebraba la inauguración del gobierno de la presidenta Michelle Bachelet, tuvo como respuesta de las autoridades el discurso, recurrente en estos últimos años, sobre el pronto fin del déficit habitacional. La segunda parte de la frase "queremos casa en nuestra comuna" fue simplemente pasada por alto.

Lo mismo ocurrió con los allegados de La Florida que quisieron tomarse hace algunos meses un conjunto de viviendas construido para alojar a parte de las familias de la toma de Peñalolén. Alegaban que ellos, como allegados de La Florida, tenían más derecho a esas viviendas que los allegados de otras comunas.

La mayor parte de los detenidos en la refriega con la policía después del cambio de mando en Peñalolén provenían de otras comunas de la periferia de Santiago, lo que no hace sino confirmar tanto la politización de la demanda como la importancia del factor localización. La geografía de oportunidades que ofrece Peñalolén a los pobladores es indudablemente mayor que las de otras comunas periféricas que no han sobrellevado los procesos de gentrificación que ha exhibido Peñalolén, lo mismo que Huechuraba y, en un nivel de clase media, buena

parte de las áreas aledañas a la orbital Américo Vespucio donde antaño se concentraban blocks de vivienda social. Esta segunda forma de gentrificación, la llegada de grupos medios, es la que benefició a los pobladores cercanos a El Olivo permitiéndoles construir una coalición pluri-clasista contra la agresión ambiental que, según ellos, representaba el proyecto de relleno sanitario.

Un dato ilustrativo es que los habitantes de la población San Carlos solidarizaron con los residentes de la llamada "Comunidad Ecológica" en el conflicto que enfrentó a ésta con los pobladores de la actual "toma de Peñalolén". A pesar de tener un similar origen social que estos últimos, San Carlos se alineó detrás de los intereses patrimoniales y ambientales de todo propietario urbano: que el área progrese y las plusvalías crezcan, lo que resulta hasta cierto punto antitético con la llegada de nuevas familias pobres. La ideología "clasista" de los pobladores, la que no parecía tener contrapeso en las épocas de apogeo del "movimiento de pobladores" de décadas atrás, es ahora tamizada por estos brotes nuevos de intereses y movilizaciones de propietarios y de los "sin casa" que demandan ciudad (localización) y no tan sólo una vivienda propia. Dos cambios de fondo en la realidad de los grupos populares urbanos deben ser tenidos en cuenta. En primer lugar, ya no pueden equipararse a la condición de grupos pobres. Mientras la pobreza afecta a aproximadamente un 11 por ciento de los hogares de Santiago, los hogares que podríamos reconocer como integrando los grupos populares (estratos D y E) representan algo así como el 45 por ciento de la población.

En segundo lugar, la ambigüedad que siempre ha rodeado el concepto y la realidad de lo popular latinoamericano - la ambivalencia entre su dimensión de trabajadores y aquella de pequeños empresarios; entre agentes políticamente organizados y seres tan individualistas como los de otras clases sociales - ha tendido a inclinarse más recientemente en favor de valores, actitudes y conductas más cercanas a las de las clases medias. Parece un resultado inevitable de una estructura social en que predominan ampliamente los "con techo" en los estratos populares y de una situación de vida en que la vulnerabilidad social, la precariedad laboral, el ostracismo político y la mala calidad de vida se han vuelto tan rampantes.

La demanda de los nuevos pobladores es crecientemente por localización. Es una demanda que las autoridades, hasta aquí al menos, no logran absorber y que, al parecer, indefectiblemente empujará hacia políticas de suelo que afectarán las formas en que hoy se generan y distribuyen las llamadas plusvalías urbanas.

¹⁴ Lo que es confirmado por resultados preliminares del estudio "Barrios en crisis y barrios exitosos producidos por la política de vivienda social chilena" de la Universidad Católica, financiado por CONICYT y el Banco Mundial. Ver Sabatini, F, Flores, C, Sierralta, C y Wormald, G, Santiago 1992-2002: La segregación socio-espacial disminuye pero aumenta su malignidad. Documento de trabajo del Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos UC, abril 2006.

¹⁵ Rodríguez, A y Sugranyes, A, Los con techo: Un desafío para la política de vivienda social. Ediciones SUR, 2005.

¹⁶ Sabatini F y Guillermo W, (2004), "La guerra de la basura de Santiago: Desde el derecho a la vivienda al derecho a la ciudad." Revista EURE Vol 30 N° 91

¹⁷ Sabatini F, Campos D, Cáceres, G y Blonda, L, (En prensa) "Nuevas formas de pobreza y movilización popular en Santiago de Chile" en Saraví, G (Ed), De la pobreza a la Exclusión: Continuidades y Rupturas de la Cuestión Social en América Latina. México: CIESAS.