

Una publicación de
LE MONDE
diplomatique

Ética, poder y territorio
por Mónica Vargas Aguirre e Ivo Gasic Klett

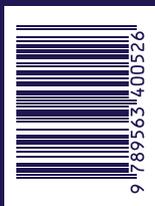
Gentrificación contemporánea: ¿poder de uso o abuso de poder?
por Jorge Inzulza Contardo

Algunos grandes dilemas-desafíos urbano habitacionales en Chile
por Ricardo Tapia Zarricueta

**Llico post 27F: La comunidad invisibilizada en la reconstrucción
de su hábitat residencial**
por Walter A. Imilan & Xenia Fuster

Terremoto y territorio en Chile (ensayo)
por Daniel Flores Cáceres

**Nuevas configuraciones del espacio
que obligan a repensar el Estado y la política**
por Mónica Vargas Aguirre



www.editorialauncreemos.cl
www.lemonediplomatique.cl

Una publicación de
LE MONDE
diplomatique

ÉTICA, PODER Y TERRITORIO

Mónica Vargas Aguirre, Ivo Gasic Klett,
Jorge Inzulza Contardo, Ricardo Tapia Zarricueta,
Walter A. Imilan, Xenia Fuster y Daniel Flores Cáceres

ÉTICA, PODER Y TERRITORIO

137



Editorial
Aún Creemos
en los Sueños

Agradecemos la colaboración prestada por el Doctorado en Ciencias Sociales de la Universidad de Chile; el proyecto MECESUP UCH1008 del MINEDUC; La Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Chile; el Instituto de la Vivienda de la Universidad de Chile; y al equipo de Le Monde Diplomatique, sin la cual este proyecto no habría sido posible.

© 2014, Editorial AÚN CREEMOS EN LOS SUEÑOS

La editorial AÚN CREEMOS EN LOS SUEÑOS publica la edición chilena de *Le Monde Diplomatique*.
Director: Víctor Hugo de la Fuente

Suscripciones y venta de ejemplares:
San Antonio 434 Local 14 - Santiago.
Teléfono: (56 2) 664 20 50
Fax: (56 2) 638 17 23
E-mail: edicion.chile@lemondediplomatique.cl
www.editorialauncreemos.cl
www.lemondediplomatique.cl

Diseño: Cristián Escobar
Copyright 2013 Editorial AÚN CREEMOS EN LOS SUEÑOS.
ISBN: 978-956-340-052-6

ÍNDICE

Ética, poder y territorio por Mónica Vargas Aguirre e Ivo Gasic Klett	5
Gentrificación contemporánea: ¿poder de uso o abuso de poder? por Jorge Inzulza Contardo	11
Algunos grandes dilemas-desafíos urbano habitacionales en Chile por Ricardo Tapia Zarricueta	23
Llico post 27F: La comunidad invisibilizada en la reconstrucción de su hábitat residencial por Walter A. Imilan & Xenia Fuster	33
Terremoto y territorio en Chile (ensayo) por Daniel Flores Cáceres	47
Nuevas configuraciones del espacio que obligan a repensar el Estado y la política por Mónica Alejandra Vargas Aguirre	59

Ética, poder y territorio

por Mónica Vargas Aguirre* e Ivo Gasic Klett**

Es indudable que el escenario político chileno se ha modificado bastante en el último tiempo, la ciudadanía está dejando atrás una dinámica marcada por la dictadura y sus fantasmas, y ha pasado a posicionarse otra vez protagonista de sus destinos, presionando a la institucionalidad para que se adecue a este nuevo contexto. Los conflictos ambientales, los problemas derivados del terremoto del 2010, la emergencia de los movimientos estudiantiles, los conflictos locales, la intensificación de las demandas del pueblo mapuche, sumados a la abstención electoral han marcado la pauta. Uno de los elementos relevantes y novedosos de este nuevo escenario es la expresión marcadamente territorial que han tenido estos fenómenos. Así, si bien ha habido demandas con carácter nacional como las estudiantiles, su expresión concreta se ha traducido en iniciativas frecuentemente territoriales, en donde la escala barrial, comunal y algunas veces regional toma una relevancia antes no vista. La ciudadanía enfrenta los conflictos descentralizadamente y si bien en algunos casos existe coordinación nacional, también hay independencia en la toma de decisiones, es decir, cada territorio los aborda poniéndole un sello identitario propio. Cuando nos referimos a la condición territorial, estamos sosteniendo que se han abierto puertas para la emergencia de procesos de politización situados territorialmente, entendiendo territorio como “la espacialidad de la política y las rela-

***SOCIOLOGA UNIVERSIDAD DE CHILE, TRABAJADORA SOCIAL UV, DIPLOMADA EN NEGOCIACIÓN Y RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS POLÍTICO INTERNACIONALES UNIVERSIDAD JAVERIANA DE COLOMBIA, DIPLOMADA EN CIENCIA POLÍTICA (UCH) MAGISTER EN ASENTAMIENTOS HUMANOS Y MEDIO AMBIENTE PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CHILE, MAGISTER© EN CIENCIA POLÍTICA (UAHC) DOCTORANTE EN CIENCIAS SOCIALES UNIVERSIDAD DE CHILE.**

****GEÓGRAFO UNIVERSIDAD DE CHILE, ACTUALMENTE CURSANDO MAGISTER EN DESARROLLO URBANO EN LA PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CHILE.**

ciones de poder” (Gallestegui y Galea, 2010 (1), con un claro “dónde”, posible de localizar en el mapa de la realidad chilena.

Sumado a lo territorial este nuevo contexto está caracterizado por la integralidad de las demandas y la dificultad para abordarlas sectorizadamente (separando entre sí las reivindicaciones por educación, vivienda, salud, empleo, etc.). El nuevo escenario nos pone ante diversas totalidades asociadas a espacios definidos, frente a las cuales la estandarización y fragmentación de las respuestas resulta inadecuada. Lo anterior deja en una posición problemática a los partidos políticos y al Estado dado que sus actuales estructuras no son lo suficientemente dinámicas como para desarrollar las herramientas que permitan abordar apropiadamente los conflictos, haciendo necesario reflexionar sobre estos hechos.

Las demandas territoriales que han emergido en el último tiempo, a su vez, son la manifestación concreta de la búsqueda de reconocimiento de las comunidades y sus determinaciones sobre el “deber ser” del espacio definido como propio. Se trata de “SU LUGAR, “SU HABITAT”, como expresión de dotación de sentido pero también de apropiación, ya que no solo el Estado de Chile tiene un territorio definido en la Constitución, sino cada comunidad real, productiva y concreta, también tiene “su territorio” delimitado por las prácticas sociales de sus habitantes, coincidentes algunas veces pero no siempre con las delimitaciones institucionales.

En el caso, por ejemplo, de las demandas territoriales movilizadas con una orientación regionalista (ej. Aysén, Magallanes, Calama, Tocopilla) es posible observar una lucha por “ser parte”, mediante procesos de aumento de la autonomía regional o local. Entendiendo que el Estado Chileno, unitario y centralizado, vencedor frente a los movimientos federalistas del siglo XIX, se distancia y no da cuenta de las necesidades de la periferia regional y que la región a su vez demanda cada vez mayor incidencia en la toma de decisiones que afectan la vida de sus habitantes. En el caso de los movimientos socio-ambientales, como MODATIMA(2) y su defensa del agua en la Provincia de Petorca, también se revela un fuerte contenido territorial en sus demandas, ya que lo que se pone en cuestión no son solo las “externalidades ambientales” que generan las empresas extractivas, sino más bien la lucha por el manejo comunitario y la gestión social de los recursos naturales. En el ámbito urbano, si observamos la disputa por la ciudad protagonizada por movimientos de pobladores como la Federación Nacional de Pobladores y el Movimiento de Pobladores en

Lucha, es posible comprobar también el contenido territorial de base en la lucha por la equidad en la distribución del suelo urbano en un contexto en donde es “el mercado” quien asigna y distribuye los espacios para el asentamiento de viviendas, con la consiguiente segregación y fragmentación de la ciudad. Aquí no se trata exclusivamente de la vivienda, ni del trabajo ni la salud, sino que más bien del modo en como todas estas actividades se asientan en un lugar concreto, en territorios definidos, erigiendo el “Derecho a la Ciudad” como un derecho a participar de la producción de los espacios urbanos, y de acceder a sus centralidades, como nos recuerda el teórico Henri Lefebvre.

Desde la dictadura hasta hoy estos y otros problemas sociales han sido abordados desde una perspectiva denominada “técnica” olvidando que “el técnico” está siempre cruzado por un “deber ser”, y las apreciaciones de “lo bueno y lo malo” que orienta su intervención. Se trata entonces de correr el velo y pasar a lo que está de fondo, es decir, iniciar el debate respecto a cuestiones esenciales para luego preocuparse de la forma. Invitamos al lector a hacerse preguntas más que a dar respuestas, preguntas tales como ¿es correcto que sea el dinero el que defina la localización y características del espacio para habitar? ¿es correcto que se tomen decisiones como el transantiago sin consultar a la ciudadanía en los barrios? Más allá de aspectos concretos de financiamiento o implementación de los proyectos se trata de preguntarse por lo bueno y lo bello, por la ética y la estética del territorio.

Con estas preguntas de cabecera, este libro de *Le Monde Diplomatique* no tiene más ambición que invitar a la reflexión y presentar una sinóptica revisión de ensayos y reflexiones en torno al problema de la tríada “Ética, Poder y Territorio”, dado el énfasis de la dimensión territorial en el escenario político que se está abriendo en Chile. Escenario que pondrá en primer plano a los actores locales y a la capacidad del Estado para negociar y potenciar la resolución pacífica de conflictos. En el presente número destacados académicos reflexionan sobre los presentes conflictos y sus abordajes, tocando temas como: el problema del hábitat y los recursos naturales, la reconstrucción territorial post-catástrofe 27F desde la institucionalidad y desde los propios actores, la gentrificación de áreas urbanas centrales, y la relación entre las definiciones de ética y el poder que hay detrás de las intervenciones territoriales.

Primero, presentamos el artículo de Ricardo Tapia, quien plantea una serie de desafíos urbano-habitacionales para la

política pública, integrando múltiples dimensiones. Por una parte, nos relata los problemas de la privatización de la infraestructura sanitaria de la que depende la ciudad, pasando luego a los aspectos más tradicionalmente ligados al habitar urbano: la vivienda y el suelo. Expone cómo la política habitacional de los últimos 20 años ha expandido la entrega de soluciones que, vistas al presente, poco han solucionado. Basta con observar el nuevo programa del gobierno denominado “Segunda Oportunidad”, como señala el profesor Tapia, que es una muestra de cómo las actuales administraciones están, literalmente, destruyendo las viviendas sociales que construyeron. Pero... ¿Cuántas oportunidades más deben tolerar aquellos que son víctimas de la política social habitacional?

Luego, pasamos al problema de la gentrificación con el artículo del profesor Jorge Inzulza. En él se exponen elementos para comprender los fuertes procesos de renovación urbana residencial en altura que experimentan las áreas centrales de Santiago. Se plantea la disyuntiva “¿poder de uso o abuso de poder?” llevándonos, en concreto, a la reflexión sobre la ética que está detrás de la intervención en la ciudad, la percepción de la ciudadanía y el ejercicio del poder, interpellando al fuerte control que tienen las empresas inmobiliarias sobre el suelo urbano, la especulación, y la manera en que estas decisiones privadas terminan construyendo ciudad. Como señala textualmente el profesor Inzulza, con base en un fuerte respaldo empírico, estas fuerzas de mercado “han dejado úlceras urbanas difíciles de cicatrizar en la sociedad que, probablemente, requerirán curas de largo plazo y cambio en las formas de gobernanza”.

Otro tema que hemos decidido abordar en este número es la reconstrucción post-catástrofe 27F. Aquí compartimos dos artículos de destacados investigadores dedicados al tema. Por una parte el trabajo de Walter Imilan y Xenia Fuster, y por otra el trabajo de Daniel Flores. Walter y Xenia nos entregan un acercamiento desde la localidad de Llico, donde el aparato público invisibilizó a la comunidad a la hora de enfrentar la catástrofe mediante el uso de sus propias capacidades y capital social. Como contrapunto, los autores proponen el fortalecimiento de una nueva ética comunicativa en el territorio, rescatando elementos de la teoría social de Jürgen Habermas. Por su parte, Daniel Flores complementa con un artículo cargado de relatos de actores locales, denso en experiencia vivida, y que se dirige secamente hacia cuestionar el centralismo con el que se ha abordado el proceso de reconstrucción. Lo interesante es que se da cuenta de algo muy particular: las comunidades locales y algu-

nas individualidades surgidas “espontáneamente” mostraron ser muy efectivas al momento de responder contingentemente a la catástrofe, incluso superando las deficiencias exhibidas por las autoridades. Esto, sostenido con relatos de actores institucionales, le otorga riqueza a la interpretación del autor.

Por último, Mónica Vargas nos entrega una reflexión en torno a las lógicas de intervención/participación del Estado y el Mercado en la construcción de territorios y espacios locales, invitándonos a discutir sobre la Ética y el poder en el territorio. Es un artículo con mayor énfasis en lo político, donde se acentúa el análisis en las nuevas configuraciones sociopolíticas que emergen en el país. Avanza con algunas declaraciones bastante categóricas: 1) en Chile hay un Estado capturado, 2) una democracia que no solo no es participativa sino que adolece de representatividad, 3) una clase trabajadora fragmentada y en proceso de repliegue, 4) y una nueva forma de hacer política desde territorios y espacios locales. Precisamente respecto a lo territorial, deja abierta preguntas como: ¿qué lugares habitan realmente quienes toman las decisiones sobre lo que pasa en los diferentes territorios del país? ¿qué podemos esperar de esas decisiones desancladas de la realidad local?

Como se señaló anteriormente, todos los artículos aquí contenidos tienen como interés común avanzar en reflexiones sobre la ética y el poder que comprometen el problema socio-territorial. Incluso con diferentes puntos de vista, afirmamos como necesario construir una ética del territorio que reconozca el poder de las comunidades que lo habitan y sus capacidades endógenas, algunas veces ancestrales. Son estas comunidades, desde territorios, regiones y espacios locales específicos, las que están alzando la voz hoy. Siendo así, estamos convencidos de que poner estos temas en agenda no es un asunto decorativo, sino un asunto de interés público en pos de la construcción de una sociedad más justa y menos violenta, haciéndonos cargo de un proceso que se ha iniciado en donde es la propia ciudadanía la que pone en cuestión, por medio de sus prácticas más que del discurso, un modelo neoliberal depredador del medio ambiente y segregador por esencia.

1. Gallestegui, Joaquín y Galea, Juan (2010). Espacios para una geografía social, humanista y crítica. Ediciones Puntágeles, Universidad de Playa Ancha, Valparaíso.

2. Movimiento por la Defensa del Agua, Protección a la Tierra y Defensa del Medio Ambiente.

M.V.A.

Gentrificación contemporánea: ¿poder de uso o abuso de poder? (i)

por Jorge Inzulza Contardo*

Ha transcurrido casi medio siglo desde que el vocablo *gentrification* fuera acuñado por Ruth Glass (ii) para describir los procesos de retorno de clases acomodadas específicamente en el barrio victoriano-georgiano *Islington* de Londres, implicando con ello, el desplazamiento de las clases más empobrecidas que habitaban ese lugar céntrico de la ciudad. Pues bien, mucha agua ha pasado bajo el puente y este proceso de *aburguesamiento* ha experimentado una verdadera mutación, sobre todo cuando en la actualidad se nombra como gentrificación a casi todo los cambios socio-espaciales que observamos al interior de la ciudad consolidada. Por lo tanto, es fundamental tener en claro las singularidades que la gentrificación contemporánea aplica. En ciudades latinoamericanas como las nuestras, este proceso se relaciona principalmente con clases sociales medias con capacidad de endeudamiento, producto de la elección de una vivienda en altura en el centro que genera desplazamiento “indirecto” de clases de menor ingreso, lo cual dista del concepto anglosajón original.

Además, esta mirada refrescada de la gentrificación latinoamericana es probablemente aún más preocupante y parece tomar mayores ribetes de injusticia social a la experimentada en su fase inicial de la década de 1960. En ese sentido, la decisión de las *high-income classes* de *Islington* por recuperar sus viviendas podría entenderse en cierto punto, como un derecho implícito de esos antiguos residentes sobre la tenencia de su

*ARQUITECTO, DOCTOR EN URBANISMO UNIVERSIDAD DE MANCHESTER, REINO UNIDO, ACADÉMICO DEPARTAMENTO DE URBANISMO Y SUB DIRECTOR ESCUELA DE POSTGRADO, FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO, UNIVERSIDAD DE CHILE, SANTIAGO, CHILE, JINZULZA@UCHILEFAU.CL

vivienda y el retorno al centro posterior a haber vivido un proceso de miedo constante durante la segunda guerra mundial. En cambio, si concentramos la atención en ciudades como Santiago de Chile, podemos encontrar hitos historiográficos posteriores al 1960 y básicamente a partir de la década del 1980 que nos hablan de procesos más agresivos en cómo se ha transado el suelo urbano y su forma de entenderse como un bienpreciado por nuestra sociedad. Más aún, cuando el obtener suelo urbano se ligaba con el viciado slogan del *sueño de la casa propia* como uno de los pilares del éxito ciudadano (los otros eran tener un “cartón” o profesión, casarse y tener hijos).

De esta forma, la gentrificación en nuestro contexto nacional y principalmente observada en Santiago, se ha expandido inicialmente por toma de decisiones gubernamentales e incentivos urbanos que - si bien no conscientes - han favorecido principalmente el uso de la residencia como un *commodity* irrefutable, y todo ello, exacerbado con presencia de proyectos inmobiliarios que han modificado aceleradamente el paisaje urbano del Santiaguino, en tan sólo tres décadas. Factores de uso y poder pueden, por lo tanto, ser determinantes para entender este proceso, y es entonces vale la pena preguntarse si ¿la gentrificación contemporánea se puede entender como una nueva forma de poder de uso - principalmente residencial - o está siendo un aparente *abuso de poder* de algunos (más ligados al negocio inmobiliario) para controlar el suelo urbano de varios (residentes de barrios tradicionales)?; ¿o corresponde a ambas acciones?

Para tratar de responder estas interrogantes, es fundamental rescatar la imagen del escenario urbano que existía cuando asumimos este cambio basal del uso y primacía de suelo residencial y, entonces, que resultado ha traído al “Gran Santiago” de hoy. En relación a este primer panorama, podemos decir que un gran deterioro físico, especialmente en sus barrios históricos de finales de los ochentas y fundamentalmente posterior a 1985, era observado en el Gran Santiago como causa del considerable daño en la edificación producida por el terremoto de esa época, afectando además, el crecimiento de la población en este sector céntrico de la ciudad. Este panorama de pérdida del tejido físico y social, se expresó en un cambio normativo sobre el rol residencial, traducándose en reemplazo de las antiguas viviendas de fachada continua y, a menudo, con transformación de su arquitectura original. Esta realidad observada del cambio morfológico del Gran Santiago se fue acrecentando producto de la extensión de la ciudad, y se

puede dibujar como lo que denominaremos el “análisis de cuadrantes”, el cual permite explicar las disparidades territoriales que se revelan desde su *scanner* urbano.

Si trazamos una cruz imaginaria en el centro de la plaza de armas (a la manera como lo hizo la fundación española del 1540 con su damero) y extendemos sus extremos hacia más allá de la Circunvalación Américo Vespucio, podremos imaginar cómo esta cuadrícula, por una parte, se fue extendiendo, pero al mismo tiempo, fue perdiendo su forma original, o mejor dicho, fue adquiriendo una nueva forma urbana de acuerdo a un nuevo modelo de crecimiento, que se describe en base a estos cuatro cuadrantes y su relación con los puntos cardinales originales (norte, sur, oriente y poniente). Además, una estrecha relación es identificada entre los dos anillos viales principales, definiendo el área urbana consolidada de la ciudad (*inner city*) y sus patrones de uso de suelo asociados. Así, el anillo vial menor (o conocido como el anillo Dorsal) delimita el área urbana de Santiago con usos de suelos que solían acoger usos industriales y comerciales de mayor escala, pero también con vivienda obrera y barrios residenciales clásicos. Además, dentro de este anillo vial menor, se encuentra la principal área de renovación propuesta por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo en el 1992, la cual se ha transformado en la zona de mayor dinámica y detonación de proyectos inmobiliarios que provocó un primer macro cambio socio espacial de Santiago en los albores del presente siglo. En una mirada más en detalle, podríamos identificar incluso distintos paisajes urbanos que se han formado cuando observamos los cuadrantes nororiental y su surponiente y sus componentes socioeconómicas, con clase social más acomodada y clases sociales de menor ingreso, respectivamente.

De esta forma, este esquema de cuatro macro áreas o cuadrantes delimitados por sus dos anillos viales principales, puede ser relacionado con el modelo de economía urbana clásica de zonas concéntricas de Burgess, el cual establece que cada zona circular consolidada puede generar -y en casi todas las ocasiones genera- presión para sus residentes y el uso de suelo que ellos representan en la zona circular adyacente ubicada más afuera (iii). Esto último puede explicar además, que la presión que se genera en el suelo urbano consolidado de Santiago, es una de las expresiones claves de la gentrificación contemporánea la cual más que ser parte de un grupo específico de residentes, se traduce en la captación masiva del suelo apto para la vivienda principalmente en altura dada por operaciones de libre mercado.

Lo paradójico de este proceso de *desplazamiento indirecto*, es que existen distintas manifestaciones en el espacio urbano que merecerían un capítulo especial de análisis para entender las singularidades de la gentrificación *santiaguina* y sus disparidades territoriales. Sólo como algunos ejemplos, podemos identificar que las áreas de vivienda social que se han localizado históricamente en los cuadrantes norponiente y surponiente, parecen seguir en su misma órbita, o con recambio menos acelerado. Sin embargo, los bolsones de pobreza que son encontrados en áreas periféricas, son visitados en la actualidad por nuevos residentes provenientes de grupos de clases medias y clases pudientes, que normalmente se encierran en un estilo de vida a modo de *condominios*, los cuales distan tipológicamente de las composiciones físicas deterioras circundantes y del espacio público muchas veces precario.

Primer juicio de valor: ¿poder de uso...?

Para enfrentar este juicio, debemos entender el *primer hito de cambio*. Desde comienzos de los 1980s, políticas urbanas nacionales asociadas a la economía Chilena promovieron una mayor inversión en el suelo urbano, con la significativa expansión de la actividad inmobiliaria. Dos Políticas Nacionales de Desarrollo Urbano (PNDUs) fueron establecidas en 1979 y 1985. Mientras la PNDU de 1979 instauró que el suelo “no era un recurso escaso”, entregando amplias atribuciones a las fuerzas del mercado para invertir, una segunda versión, la PNDU de 1985, rectificó su accionar con “la escasez del suelo” como efecto opuesto a la primera PNDU (1979), así como su responsabilidad al Estado Chileno para el control de la inversión y crecimiento de áreas urbanas con un mayor rol de la planificación urbana (iv).

Sin embargo, ha sido muy documentado, que ambas PNDUs han favorecido la acción de libre mercado, aun cuando la PNDU 1985 tuvo como objetivo de recobrar el rol del Estado como ente regulador en el desarrollo urbano y en la gestión urbana de la ciudad. Un número considerable de investigaciones han sido publicadas analizando las aplicaciones reales de estas PNDUs y sus impactos en el Gran Santiago. Existe consenso entre los autores en que los patrones urbanos observados en ambos periodos, en donde las PNDUs se aplicaron, muestran similares tendencias, aun cuando la segunda PNDU (1985) ajustó sus lineamientos a favor del rol del Estado regulador (v). En ese sentido, se puede inferir que el Mercado ha actuado con un rol primordial en el desarrollo urbano nacional para ambos periodos y especialmente en el crecimiento del Gran Santiago, promoviendo un tipo de movilidad social sin precedentes. Se puede seña-

lar por tanto que la especulación inmobiliaria ha sido entendida como “gestión urbana” y, de hecho la PNDU 1985, la cual debería haberse traducido en menor acción de libre mercado, por el contrario, resultó en una política que entregó un renovado poder a la inversión especulativa en la ciudad, situación que para mantiene hasta la actualidad, y refrendada con la derogación de esta PNDU 1985, en el año 2000.

En términos de tenencia de la vivienda, el impulso al mercado de la vivienda en los últimos treinta años, es evidente y con amplios beneficios para el desarrollo del sector privado. Para el Gran Santiago, la tenencia de la vivienda observada en 1992, mantuvo proporciones similares que en el 2002, con un 67,91% de hogares como propietarios y un 13,07% como arrendatarios, lo que en términos absolutos significa una cantidad de 998.063 propietarios y 193.654 arrendatarios de un total de 1.489.645 hogares. Los censos de vivienda de 1992 y 2002, muestran que para el análisis de cuadrantes antes revisados, el centro de Santiago (comuna) representa una situación distinta de tenencia del hogar comparándola con los cuadrantes norponiente, sureste y surponiente. Esta situación del centro de la ciudad, se asimila más con el cuadrante nororiente, con 6,73% y 5,04% respectivamente de arrendatarios, agregando 221.582 hogares al área construida del Gran Santiago. Para los cuadrantes del sur de la ciudad, el porcentaje de hogares con arrendatarios es más de dos veces que en el cuadrante nororiente, elevándose in casi un 19% como promedio (sur-oriente con 19.63% + sur-poniente con 18.08%) y sobrepasando al promedio del Gran Santiago en el 2002 (13,07%).

El segundo hito de cambio, se genera cuando las autoridades locales a cargo de la comuna de Santiago en los 1990s, propusieron acciones para revertir la pérdida de población en esta área central, basado en un estudio social que indicaba que, para un residente era dieciséis veces más barato vivir en el área céntrica que en la periferia de la ciudad (VI). Esta iniciativa fue formalmente llevada a cabo a través de las Zonas de Renovación Urbana (ZRU) definidas por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, de acuerdo a la Ley 18.595 (publicada en el Diario Oficial el 27.01.1987). Además, esta propuesta de zonificación fue complementada con la creación del Subsidio de Renovación Urbana (SRU) en 1992, a través de Decreto Supremo N° 95, modificando el existente D.S. N° 44 de 1988 (1). Este SRU incentivó la crea-

L. Posteriormente, en 2004 este SRU cambió su nombre por el de Subsidio de Interés Territorial (SIT) con nuevas regulaciones que derogaron el D.S. N° 44. Sin embargo, como estas modificaciones no fueron significantes en esencia, aún se usa el acrónimo SRU para identificar este incentivo de renovación urbana.

ción de vivienda como una forma de dar respuesta a los problemas físicos de ese entonces, como la importante secuela dejaba por el agresivo terremoto de 1985 el cual afectó un gran número de edificaciones. Para ello, se promovió la compra de “vivienda social” (nueva o reparada) localizada en las zonas permitidas (ZRU), dentro de las cuales, una propiedad podría ser construida con una superficie máxima de 140 metros cuadrados (m²) y con un costo máximo de 2.000 Unidades de Fomento (UF) (2), debiendo acogerse a Decreto de Fuerza de Ley N° 2 (DFL2), que regula este subsidio de vivienda social (3).

Sin perjuicio de lo anterior, y tomando como referencia la evaluación realizada posterior a una década de la implementación del SRU, la tarea de revertir el despoblamiento del centro del Gran Santiago siguió pendiente hasta sólo unos años atrás, cuyos factores deben ser analizados. Una explicación es que la mayoría de la gente receptora de este SRU se encontraba viviendo en el centro de la ciudad en los 1990s (VII). De acuerdo con las estadísticas entregadas por la Corporación de Desarrollo de Santiago (CORDESAN), un 55% de nuevos residentes de la comuna de Santiago eran migrantes (5.864 habitantes), y esto puede ser reforzado con el hecho que en el periodo 1992-2002, nueve comunas mostraron pérdida de población, incluyendo la comuna de Santiago. Por lo tanto, la dinámica demográfica revisada hasta el 2002, no indica altos rangos de migraciones desde la periferia hacia el centro de la ciudad (como en la situación inversa, del centro a la periferia). En ese sentido, las comunas periféricas de Puente Alto y Maipú han sido mayores receptoras de movilidad social, atrayendo población del orden de 238.242 y 211.840 habitantes, respectivamente, en el año 2002, y localizadas en proyectos de edificación en altura y comunidades cerradas (condominios).

Sin embargo, nuevos proyectos de vivienda representados principalmente por edificios en altura, también fueron siendo localizados en el centro de la ciudad, mayormente observados en el transcurso del presente siglo y, por lo tanto, no reflejados del todo en el último registro censal (2002). Aún más, estos proyectos son promovidos por la implementación del SRU antes analizado. Es así como un análisis más específico del panorama urbano posterior al 2002, considerando comunas centra-

2. La Unidad de Fomento (UF) es un indicador económico chileno que a la fecha equivale a \$23.395,21 (www.emol.cl, enero 2014).

3. Para acceder a este SRU, el postulante debe poseer un ahorro económico, en uno de los tramos: el primero, es de 100 UF como mínimo para la obtención de una vivienda de hasta 1.000 UF de costo; y el segundo, de 200 UF para una vivienda de máximo 2.000 UF.

les claves, permitiría tener ciertas luces para entender como la movilidad social del centro del Gran Santiago, también ha experimentado cambios importantes, influyendo de sobremano en los patrones de la población viviendo en el área central. Pero uno de sus mayores problemas a discutir, es que aunque el SRU trazó como objetivo el proveer “vivienda social” para personas de menores recursos, la práctica indica que este incentivo urbano parece estar más asociado con gente de clase media (principalmente profesionales o técnicos-profesionales), quienes llegan a las áreas centrales para establecerse con una vivienda, normalmente del tipo departamento (VIII), entregando el perfil social del *Santiagoino gentrificador*.

En ese sentido, como las clases obreras tienen baja capacidad de ahorro monetario o capacidad de endeudamiento, lo cual es uno de los principales requerimientos para la obtención del SRU (100 o 200 UF dependiendo la categoría de vivienda), esto ha significado que dicho beneficio, en la mayoría de los casos, es denegado al segmento social de menores ingresos. Además, se estimula a que las clases obreras o de menores ingresos económicos, puedan adquirir viviendas en la periferia de la ciudad, donde normalmente se promueven programas de vivienda social propuestas por el Estado, manteniendo con ello, la segregación social y el desplazamiento de este segmento hacia la periferia, cuya acción puede ser ligada más a una *gentrificación de primer ciclo*, similar a lo observado en la realidad anglosajona de mediados de siglo pasado.

Otro aspecto importante es la regulación del Estado sobre el valor capital de los sitios localizados en el área céntrica del Gran Santiago, especialmente cuando estos predios se encuentran en las ZRUs, generándose normalmente el reemplazo de las viviendas existentes por nuevos proyectos propuestos por el mercado inmobiliario, y muy pocas veces, con escasas iniciativas de rehabilitación urbana. En el Barrio Bellavista, por ejemplo, dicha situación de amplia especulación del suelo urbano, se ha dado principalmente en su lado poniente desde el 2001, el cual pertenece a la comuna de Recoleta y además es parte de la ZRU.

En términos espaciales, dos tipologías principales pueden ser identificadas como las mayores expresiones físicas de la gentrificación contemporánea. La primera es la categoría de “casas” que incluye las edificaciones de fachada continua, pareada y aislada, emplazada en terrenos individuales o parte de un terreno en común, normalmente llamadas *condominios cerrados*. La otra categoría es la de “departamentos”, que

corresponde a edificios de altura media o altura, pudiendo ser parte o no de un *condominio*. Dentro del periodo 1992-2002, disparidades fueron encontradas entre el cuadrante nororiental y el centro de Santiago, respecto al resto de la ciudad. De acuerdo con los Censos de Vivienda 1992 y 2002, un destacado aumento de 53.591 departamentos (75%) fueron encontrados en el cuadrante nororiental (de 71.407 a 124.998 unidades), ubicando a este cuadrante en la cima de la lista de ventas de departamentos, y además, representando casi un 40% del total de departamentos del Gran Santiago para el año 2002. Para Santiago centro, una situación similar fue encontrada, con 38.661 departamentos en 2002, representando un aumento del 70,3% en la comuna.

Exceptuando la comuna de Santiago, la cual presentó una disminución de casas (4.364 unidades menos en 2002, desde 1992), en el resto de los cuadrantes del Gran Santiago, se dio un alza en de este tipo de vivienda (casa), con un aumento entre el 2,6% (cuadrante nororiental) y el 31,9% (cuadrante surponiente). De cualquier modo, este aumento se ubica por debajo del gran incremento en departamentos en edificios en altura media y altura que estos cuadrantes consiguieron en el mismo periodo (73%, en promedio). Esta actividad inmobiliaria ha traído efectos en el horizonte urbano del Gran Santiago en las últimas décadas, como una de las tipologías que a la fecha puede ser identificada en prácticamente todas comunas del Gran Santiago, especialmente en su área central y oriente, pero también observada en lotes del área poniente y cercanos al eje Alameda Bernardo O'Higgins.

En ambos casos, las principales características son el acceso controlado, la instalación de cámaras de seguridad con circuito cerrado las 24 horas, y sistema de administración local privada. Sólo en la comuna de Santiago, la oferta de propiedades al año 2008 mostraba un número de 50 edificios en venta (4) del tipo departamentos en altura. La mayoría de estos proyectos son diseñados sin balcones o terrazas en altura y en base a estructu-

4. Con tres opciones principales: departamento-estudio de 1 dormitorio y de 2 dormitorios con 1 o 2 baños (algunos departamentos ofrecían 3 dormitorios, pero con reducción del área total construida). El rango de precios expresados en Unidades de Fomento (UF) es entre 530 UF y 1.450 UF, y el área construida es usualmente entre 30 m² y 70 m², dependiendo del diseño interior y la cantidad de dormitorios ofrecidos (www.pabellon.cl). Como incentivo para la compra de estos departamentos, estos proyectos de viviendas ofrecen el SRU (revisado) de 200 UF.

5. Un mayor análisis que emanan de las condiciones urbanas de los planes reguladores comunales es sugerido para entender la concepción arquitectónica y urbana, que cada comuna propone para el desarrollo de estos proyectos de vivienda en altura.

ras de formas compactas como esbeltos paralelepípedos, emplazadas desde el nivel subterráneo del predio, tratando de maximizar la superficie construida para que cumpla con las condiciones de edificación establecidas en el plan regulador comunal (5). La variedad de propuestas arquitectónicas que presentan estos edificios requiere de mayor análisis, emulando construcciones con estilos europeos y americanos tales como *lofts*, fachadas Victorianas o del tipo *Silicon-Valley* que están redibujando el paisaje urbano del Gran Santiago.

Segundo juicio de valor: ¿...o abuso de poder?

Es evidente que una relación directa entre la gran actividad inmobiliaria de las últimas décadas con el incremento de precios del suelo urbano puede ser encontrada. Es así como el centro de la ciudad y cuatro comunas pertenecientes al cuadrante nororiente - Vitacura, Las Condes, Providencia y Ñuñoa - poseen los valores más altos de suelo urbano, con casi 15 UF por m² como promedio para el año 2002. Las comunas de Recoleta y Lo Barnechea aparecen en el segundo grupo, con rangos de 7,91 y 5,35 UF por m². Más específicamente, se puede señalar con preocupación cómo el cuadrante nororiente, por ejemplo, agrupa más de la tercera parte (37,2% o 765.122 m²) de toda la actividad inmobiliaria del Gran Santiago en el año 2001 (2.055.663 m²), capturando un total de 765.122 m² construidos. Otro hecho interesante se da en la comuna de Santiago, registrando en el mismo año, una inversión de 737.004 UF en desarrollo inmobiliario, comparable con los resultados obtenidos en el cuadrante sur-poniente con 1.124.222 UF, pero en una superficie construida de un cuarto de la superficie obtenida para el cuadrante surponiente (69.726 m² contra 283.517 m²). Una vez más, esta situación demuestra las disparidades territoriales y reemplazo social encontrado en el Gran Santiago, promovida en este caso, por la actividad inmobiliaria y, entonces vinculada con otro de los componentes claves de la gentrificación contemporánea.

Un dato más a agregar y como parte de una investigación sobre superficie construida disponible para nuevos departamentos en el Gran Santiago (IX), muestra que el cuadrante nororiente y especialmente el área centro de la ciudad, fueron las áreas más atractivas para localización de vivienda nueva en altura. Llevando esta situación a escala barrial, sin duda, casos como el Barrio Bellavista, El Llano Subercaseaux u otros pericentrales, se ven afectados por las disparidades que la actividad residencial muestra y las posibilidades que el subsidio de renovación urbana (SRU) le entrega a cierta parte del territorio. Veamos

como ejemplo el caso del Barrio Bellavista, el cual muestra un mayor aporte de la actividad inmobiliaria en el lado poniente, como parte de la comuna de Recoleta que tiene SRU.

Lo anterior significa que este lado del barrio ha sido explotado para inversión de vivienda tipo departamento, pero con menor costo de venta que el lado oriente de Bellavista, perteneciente a la comuna de Providencia al relacionar el precio del suelo. Por lo tanto, las tendencias del mercado de la vivienda analizadas para el Gran Santiago en las últimas décadas están promoviendo fuertes diferencias territoriales entre comunas de oriente respecto al sector poniente de la ciudad. Al mismo tiempo, este proceso dinámico está acentuando tensiones generadas entre comunidades locales, quienes sufren las desigualdades por el incremento de los precios de las viviendas, y por las disímiles gestiones promovidas desde sus gobiernos locales (municipios) para regular con adecuadas normativas urbanas las áreas residenciales, y la protección de sus residentes, especialmente de aquellos más vulnerables o con menos capacidad económica.

Epílogo: ¡son ambas acciones!

Habiendo revisado la consolidación de la forma urbana del Gran Santiago, es posible entender que - en común con muchas otras ciudades latinoamericanas - ha experimentado una gran metamorfosis particularmente desde mitad del siglo XX. Desde entonces, extensión más que densificación urbana, ha sido la principal política para enfrentar el crecimiento de Santiago, y mayor aún, promovido con programas de vivienda social desde el Estado, desarrollados principalmente en su periferia y en casi todas las direcciones de la ciudad (X). Como resultado de ello, ambos patrones, el físico y el social, se han visto alterados en el Gran Santiago, a través de: 1) el impacto de gran escala en la provisión de vivienda en extensión generada desde los 1960s promovido por planes reguladores de nivel metropolitano y, 2) en los 1980s, cuando las fuerzas del Mercado tomaron un rol principal en la planificación urbana de la ciudad.

Esta situación es aún más compleja, considerando la influencia de la globalización como fenómeno vigente desde los 1990s, con cambios en los patrones de vida urbana y tendencias del uso de suelo que han creado problemas adicionales a la identidad original y tipo de vida local que el área central del Gran Santiago mostraba hasta hace pocas décadas, especialmente en sus barrios más antiguos, como el caso del Barrio Bellavista ejemplificado en esta revisión. De hecho, el análisis de cuadrantes de Gran Santiago reproduce fielmente los patrones de cambio socio-espacial que

pueden ser observados en el presente, con efectos de *gentrificación* que difieren de lo observado por Glass en el escenario británico de 1960. En ese sentido, es posible definir a este proceso en Santiago como el recambio de comunidades existentes (y en la mayoría de los casos, de menores ingresos) por inmigraciones de nuevos residentes (de mayores ingresos, pero no necesariamente de estratos altos), que normalmente se localizan en nuevos proyectos de vivienda (principalmente condominios cerrados), afectando los elementos urbanos básicos como la proporción del espacio público, así como la identidad local de los barrios originales.

Frente a este escenario, ambas acciones -*poder de uso y abuso de poder*- son parte de la conjunción *gentrificadora* que opera en nuestras ciudades y que puede ser retratada a través de la observación del Gran Santiago y sus disparidades territoriales descritas en este artículo. Por una parte, el *poder de uso* principalmente residencial ha sido determinante en la reconfiguración del paisaje *Santiagoino* (para bien o para mal) y, por otra parte, el *abuso de poder* sobre el precio del suelo urbano y, por ende, la acción de la especulación inmobiliaria como la forma de “hacer ciudad”, ha dejado ulceras urbanas difíciles de cicatrizar en la sociedad que, probablemente, requerirán curas de largo plazo y cambio en las formas de gobernanza. En ese sentido, se requiere mayor abundamiento de estudios que detecten los factores claves que explican el proceso de filtración de usos de suelo, como los descritos por las teorías económicas clásicas y su relación los patrones de usos de suelo en barrios centrales.

Si además invitamos a una reflexión sobre que territorios estamos habitando en la actualidad, resulta evidente que la actual dicotomía casas versus departamentos es el foco de atención de aquellos que especulan en el suelo urbano, pero sin necesariamente entenderlo como parte de un sistema mayor con una imagen objetivo de partes en un todo. Entonces, una mayor atención debe ser puesta en el perfil socio-económico de los *Santiagoinos gentrificadores*, o potenciales residentes del área urbana central. Los nuevos proyectos de vivienda en altura identificados en la mayoría del Gran Santiago, y en barrios históricos como Bellavista, Gran Avenida, Brasil o Ñuñoa, entre muchos otros ejemplos, son claramente los nuevos patrones de cambio socio-espacial capitalino, donde políticas de renovación urbana son aplicadas con marcas de gentrificación. En ese sentido, los incentivos de renovación urbana en vigencia desde 1992, está contribuyendo a una nueva forma de entender el territorio, pero no necesariamente con efectos positivos, o al menos, donde todos los actores tengan la opción de salir favorecidos.

Finalmente, resultan intrigantes los nuevos rumbos que la nueva PNDU aprobada recientemente (2013) tomará en pro de un desarrollo urbano justo, ético y sustentable en el territorio. Es ese sentido, no basta solamente la recuperación de esta carta de navegación que no teníamos desde el 2000 (cuando la última PNDU fue derogada), sino que se requiere además de una revisión de las actuales normativas urbanas y un control veraz desde el Estado, de manera de atenuar el excesivo crecimiento del Gran Santiago así su adecuado un recambio socio-espacial en función de objetivos consensuados por la institucionalidad chilena, para el mejor desarrollo de la ciudad. ◆

I. El siguiente artículo forma parte de la investigación principal del autor y está basado en la presentación “Crecimiento y transformación del paisaje barrial latinoamericano. Santiago de Chile: ¿ciudad sustentable para quienes?”, del 1º Congreso Municipal Latinoamericano y del Caribe, sobre Instrumentos y Evaluadores del Desarrollo Sustentable, Centro Municipal de Estudios, Municipalidad de José C. Paz, Buenos Aires, Argentina (29 noviembre - 1 diciembre 2012.).

II. Glass, R. (1964), “London: Aspects of change” (London: MacGillion & Kee).

III. Balchin, J P., J. Kieve, and G. Bull (1988) *Urban Land Economics and Public policy* (UK: Macmillan Education Ltda).

IV. MINVU, Ministerio de Vivienda y Urbanismo (1985) ‘Política Nacional de Desarrollo Urbano’, *División Técnica de Estudio y Fomento Habitacional*. Colección Monografías y Ensayos. República de Chile.

V. Daher, A. (1989). ‘Privatización de la planificación’, *Revista Universitaria* XXVII: 54-58.

VI. CORDESAN, Corporación para el Desarrollo de Santiago (2007) ‘Gestión 2007’. Reporte en Powerpoint. Disponible en <http://www.cordes.cl/GESTION%202007.pdf>.

VII. Valenzuela, M. (2004) ‘Programa de Repoblamiento Comuna de Santiago: Un Programa de Gestión Urbana’, *Urbano* 7, 9: 12-17.

VIII. Arriagada, C., J. Moreno y E. Cartier (2007) ‘Evaluación de Impacto del Subsidio de Renovación Urbana en el Área Metropolitana del Gran Santiago 1991-2006’, *Política Habitacional y Planificación*, VII: 327. Santiago, Chile: DITEC, MINVU.

IX. SEREX (2002) ‘Evaluación del Potencial Inmobiliario de Terrenos EFE/INVIA en el Anillo Central Metropolitano’, *Estudios Territoriales*, Pontificia Universidad Católica de Chile.

X. Schiappacasse, P. y B. Muller (2006) ‘Gran Santiago: Nuevas Perspectivas para una Gestión Urbana Estratégica y un Desarrollo Regional Integrado en el Marco de Experiencias Internacionales en Areas Metropolitanas’, GORE Gobierno Regional Metropolitano de Santiago de Chile: *Santiago como Ciudad Región de Clase Mundial*. Librería virtual. Disponible en http://www.gobiernosantiago.cl/universitario/tesis_estudios.

J.I.C.

Algunos grandes dilemas-desafíos urbano habitacionales en Chile.

por Ricardo Tapia Zarricueta*

Este tipo de temáticas no son de interés público. Son más bien, y todavía, referencias en debates de especialistas, inversionistas, políticos, lobistas, académicos y que de tarde en tarde, suscitan algún interés ciudadano, si es que una decisión gubernamental afecta a un entorno territorial y cultural que pueda venir a desvalorizar plusvalías individuales, grupales, institucionales y patrimonio económico o si es que una autoridad local reivindica este tipo de asuntos en sus programas de candidatura y después debe llevarlos a cabo. Hace ya varios años que el problema de la seguridad ciudadana, y en los últimos, la educación, se han instalado en la agenda pública derribando ministros, y desvalorizando gobiernos por promesas incumplidas. Otros problemas son más bien de poca relevancia o poco visibles o percibidos. Estos son de ese tipo.

Sin embargo, a pesar de ello, lentamente, tal vez, subterráneamente, pero de modo creciente, se han ido incubando un conjunto de malestares que tienen una relación y expresión territorial y espacial. Son demandas por reivindicaciones medio ambientales que afectan, protección de recursos naturales, paisajes, otras, asociadas a fenómenos de contaminación, generadoras de inequidades, de gobernanza, de distribución desigual de beneficios colectivos, como lo son las demandas de las regiones del norte del país, que alegan que no reciben retribuciones

***ARQUITECTO, U. DE CHILE. DIPLOMA EN ESTUDIOS AVANZADOS EN URBANÍSTICA Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO. UNIVERSIDAD POLITÉCNICA DE MADRID. DOCTOR (C) EN URBANÍSTICA Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO. UNIVERSIDAD POLITÉCNICA DE MADRID. ACADÉMICO DEL INSTITUTO DE LA VIVIENDA DE LA FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO, UNIVERSIDAD DE CHILE. INVESTIGADOR DEL NÚCLEO MILENIO CIVDES (WWW.CIVDES.UCHILE.CL) EDITOR DE REVISTA INVI.**

de la depredación de la explotación minera o abandono de lo público o de derechos sociales y económicos.

Crisis de crecimiento y profundización de los procesos democráticos o porque no se escucha “la voz del pueblo” como lo expresó un ex presidente de Chile, pueden ser.

A continuación, sin ánimo de ser incluyente y excluyente, se presentan algunos dilemas y/o desafíos, representados en alcances y temáticas estratégicas, que si no se atienden, seguirán avanzando en su complejidad. Su resolución plantea aspectos de ética individual y ciudadana, tiene íntima relación con el territorio en donde se expresan los intereses de reproducción del capital, del poder político y la reproducción de la vida.

Suelo y calidad del habitar.

Durante el 2013, el gobierno de Sebastián Piñera, puso en conocimiento público una Política Nacional de Desarrollo Urbano. No había, desde 1979 y luego en 1985, plena Dictadura Militar, uno de estos instrumentos que es, en cierta medida, una brújula valórica, ideológica y referencial para una administración gobernante y las aspiraciones ciudadanas. Sin embargo, viene a aparecer en el último año de este gobierno y si bien se reconoce su intención y el hecho de que haya sido elaborada por un conjunto de especialistas y connotados personajes públicos cercanos a los temas en debate, lo que le da visos de cierto tratamiento participativo, puede ser una primera propuesta a desafíos que son más que temas de especialistas: son de todo un país, y de tipo ciudadano. La Política Nacional de Desarrollo Urbano de 1979, fue mucho menos democrática que ésta y sus impactos- que todavía los sufrimos- uno de ellos, la liberación del mercado de suelos urbanos y el retiro de la regulación y la planificación urbana a un grado menor. Hoy, y como una de las consecuencias más graves de esas medidas, el suelo chileno, en particular el urbano, para el ámbito inmobiliario, sigue siendo un excelente negocio con el cual rentar y reproducir capital así como factor relevante generador de segregación urbana y desigualdad, según la OCDE.

Numerosos estudios extranjeros y chilenos, desde hace décadas, han demostrado los efectos negativos que producen los mercados de suelos insuficientemente regulados y generadores de inequidades, más todavía en una sociedad como la chilena, profundamente desigual también en el reparto de la riqueza. Al respecto, baste señalar que la aprobación del Plan Intercomunal de Santiago en el 2013, para ampliar en aproximadamente 9.823 hectáreas el área urbana, ha sido un gran negocio para diez inmobiliarias que en conjunto eran ya propietarias un 45%

de los nuevos suelos disponibles. Pablo Trivelli, estudioso del mercado de suelo urbano en Santiago de Chile, señalaba en el año 2011, que el solo cambio de suelo rural a suelo urbano, por ampliación de límite urbano, generaba aproximadamente US \$ 2.800 millones por este solo hecho, a sus dueños. Por ello que en este buen negocio, hay, también, hace ya rato, capitales extranjeros invertidos.

Hoy, en un sector de la comuna de Puente Alto, Santiago, denominado Bajos de Mena, el Estado está ejecutando un plan de reconversión urbana, que conlleva, entre otras acciones, demoliciones de viviendas construidas hace dos décadas por políticas públicas y constituido por poblaciones de vivienda social, mal denominados guetos, por algunos estudiosos. Son 600 hectáreas, 25.000 viviendas sociales y aproximadamente 120.000 personas afectadas. En contraposición a esta política pública y sus inciertos impactos- allí por ejemplo, casi se accidenta el Presidente Piñera al subirse a un montículo de escombros- , se puede afirmar con evidencias, que en Santiago de Chile, todavía se mantienen en pie, numerosas poblaciones obreras construidas por la acción caritativa de la iglesia católica y acciones filantrópicas complementarias, que datan de 1890, 1911 y siguientes o cuando el Estado ni siquiera contaba con una institucionalidad adecuada para atender a las demandas de esas épocas. Es decir, poblaciones que tienen más de cien años de existencia que han resistido movimientos telúricos y políticas públicas de administraciones diversas. En ese contexto surge la pregunta ¿Y por qué hoy se está demoliendo viviendas construidas hace 20 años? El ejemplo pone sobre relieve nuevamente el valor del suelo urbano, como un factor estratégico sobre el que requiere seguir debatiendo en cuanto a los imperativos éticos que están tras el considerar que el suelo urbano tiene primero una función social que cumplir y que es parte de los bienes comunes de la sociedad, antes que ser solo un recurso puesto al servicio del mercado como un producto más. Debatir sobre ello, toca incluso, a la constitución de la República y a los poderes que tocan y afectan a capitales instalados en ésta área de la economía hace ya mucho tiempo y que son parte del capital globalizado. He aquí otro factor tocante a la ética poder y territorio. Ya lo señalaba Felipe González en España en una entrevista de prensa: “la galopada arrancó con la ley de liberalización del suelo, que se puso en marcha con el argumento banal de que mientras más ofertas de suelo hay más barato es, como si los mercados fueran racionales. La realidad es que el suelo fue cada día más caro, que hemos hecho tres o cuatro veces más metros

cuadrados de los que exigía una demanda equilibrada, y que hemos fomentado de una manera salvaje las corruptelas". (Diario El País, 23 de julio 2012).

Agua para el consumo humano y sostenibilidad del hábitat.

Otro aspecto estratégico en cuanto a desafíos, guarda relación con la sostenibilidad ambiental en el habitar y los recursos energéticos para sostenerla. Específicamente en la relación: agua para el consumo humano y hábitat. Desde los primeros años de la Dictadura Militar de Pinochet, el recurso agua se fue vendiendo y traspasando por ello, desde el dominio estatal, histórico, al privado. En la actualidad y como consecuencia del auge de la producción minera y en particular el aumento del precio de cobre, las empresas nacionales y transnacionales van requiriendo aumentar la demanda de agua para los procesos extractivos. De acuerdo a datos de Water Resources Group (1) para producir un kilo de oro se requieren 716.000 litros de agua y para una tonelada de cobre, 172.000 litros de agua. A su vez, en varios puntos de la Cordillera de los Andes, zona geográfica en donde se ubican los principales yacimientos, se están removiendo glaciares milenarios sea para sacar oro bajo ellos- caso proyecto minero Pascua Lama de la empresa Barrick Gold, en la Tercera Región- o bien, para ampliar los límites geográficos de explotación. Por otra parte, los procesos de extracción minera hoy, por la necesidad de bajar costos, instalan campamentos transitorios en los lugares extractivos y los trabajadores mineros viajan de ida y vuelta en buses desde ciudades cercanas a las minas. Esta nueva forma de producción minera hace que en cierta medida, ciudades como Iquique, Antofagasta, Calama, La Serena y Coquimbo, todas del norte chileno, sean hoy los lugares de residencias en donde viven las familias de los mineros. Dicho de otro modo, los costos de producción en cuanto a los gastos que el trabajador minero implicaba otrora para las empresas mineras, ahora los asume en Estado haciéndose cargo del habitar del ejecutivo, del empleado y trabajador minero y todo el impacto económico y medio ambiental asociado. Súmese a este cuadro el hecho que la poca agua, ya insuficiente, una vez que el mineral se acabe, dejará a estas ciudades abandonadas o al menos, gravemente afectadas en su sostenibilidad futura ¿llegará el momento en que a las empresas mineras les será rentable asu-

1. <http://www.2030wrg.org/publication/expanding-our-horizon-water-security-partnerships-for-people-growth-and-the-environment-2030-wrg-annual-report-2013/>

mir los costos de desalinización del agua marina para su negocio y entregar parte de ella para el consumo humano de estas nuevas “ciudades campamentos”? ¿Qué segmentos sociales serán los más afectados?

Punto aparte, es la calidad del agua para el consumo humano y su control de calidad. Según la Superintendencia de Servicios Sanitarios, los análisis de calidad del agua potable de las empresas, que ya son privadas, son realizadas por otras empresas, también privadas contratadas por las primeras, por lo tanto, no están sujetas a la Ley de Transparencia, en circunstancias que ello, afecta directamente la salud pública de toda la población (2).

A este somero panorama sobre el agua para el consumo humano y el hábitat en Chile, se puede agregar el que el agua que consume el 40% de la población chilena que vive en la Región Metropolitana, es abastecida con la que se encuentra al interior del valle del Cajón del Maipo. Aguas acumuladas cercanas al Volcán San José, volcán potencialmente definido como peligroso. Este volcán, a la vista desde Santiago, ocupa el lugar N° 29 entre los 43 sindicados de ese modo en Chile. Ya en el verano del 2012, Santiago fue afectado por un corte masivo de agua potable a raíz de aluviones veraniegos que ocurrieron en el Cajón del Maipo. El Estado no sabe cuan vulnerable es el sistema de abastecimiento del agua potable dado que traspasó al sector privado todo su abastecimiento y provisión por lo que se desconoce el grado de vulnerabilidad que tenemos en cuanto a la provisión segura del agua potable. Al respecto, “el Estado, al desprenderse de la administración de los mencionados servicios, perdió también el control de la información y riesgo de la infraestructura. Es así, que un concesionario, por ejemplo de agua potable, está obligado a proveer el servicio hasta cierto nivel preestablecido de un fenómeno natural (crecida, aluvión, etc.). Si el servicio, ante fenómenos naturales “menores” no es realizado, el Estado puede establecer multas y la eliminación de la concesión. Sin embargo el Estado generalmente desconoce previamente al hecho, el nivel de riesgo y las acciones de prevención que posee su infraestructura concesionada y aún menos los servicios privatizados” (3).

Se ha colaborado así, a una gran vulnerabilidad social y a la conformación de nuevos riesgos antrópicos que se suman a los viejos, por amenazas naturales. Los riesgos y las vulnerabilidades, como se constata, también están asociados a los modelos económicos de desarrollo, sus dinámicas internas y el rol del Estado,

2. <http://www.elmostrador.cl/opinion/2013/12/11/falta-transparencia/>

3. CEPAL; BID. Información para la Gestión de Riesgos de Desastres. Estudio de cinco países: Chile. Ciudad de México, México, 2007.

sus sistemas de regulación, control y el tratamiento político que asume para el manejo de las energías vitales para sus ciudadanos.

Todo este panorama, pone en el tapete el abandono deliberado de la ética pública, el uso del poder privado acrecentado por el retiro de un Estado insuficientemente cautelador de los bienes sociales y públicos y su impacto territorial, que no están en el debate de la agenda pública ni menos está instalado en el ciudadano de a pie, que desconoce la arquitectura de intereses que se yerguen sobre él. Tal vez tenía razón Lhumann, cuando afirmaba que las normas son “formas de fijaciones culturales”, que las hacen los actores de acuerdo a sus intereses y mientras sean válidas, no constituyen riesgos y hay que atenerse a ellas (4).

Centralismo, poder y sostenibilidad.

De acuerdo a datos, en América Latina, el 30% y en países como Australia, Estados Unidos o Suiza, el 50% del gasto público, es entregado al nivel local-regional, versus el 15% en Chile. Y si bien hace ya más de dos décadas que las distintas administraciones del Estado han querido avanzar en el logro de una mayor descentralización, ello aún dista mucho de ser una realidad. Recién en las elecciones del 2013 los chilenos debieron votar por Consejeros Regionales, quienes a contar del 2014 podrán ir concretizando esta búsqueda de mayor participación y representación regional que apunte en esa dirección.

El terremoto 2010, y su impacto, acontecimiento en donde salieron a flote debilidades institucionales, evidenció un déficit en la gestión pública y su tratamiento, cuando se demandó soluciones mediante políticas más convenientes para atender las urgencias y las nuevas vulnerabilidades que emergieron. ¿Cuánto, porque descentralizar y en función de que parámetros? ¿Con que otros modelos nos podemos comparar para concretar estas aspiraciones?

Las políticas públicas, desde 1990 en adelante no han surgido de “las expresas demandas ciudadanas” y el diseño de las mismas han tenido un doble concepción: politóloga y con intentos de ser racionales. Ellas más bien han intentado ser mejoradas en su gestión y modernización, más que nacidas desde el clamor y la presión ciudadana. En esos propósitos, el gobierno de Frei R.T fue el que más énfasis puso, lo que señala intenciones presidencialistas en su desarrollo y proceso (5). En los últimos

4. Niklas Lhumann. Sociología del Riesgo. México: Editorial Triana.1998.

5. Gambi, Mauricio. (Editor) ¿Cómo se formulan las políticas públicas en Chile? Tomo I. la modernización de la Gestión Pública. Editorial Universitaria, Estudios. Santiago, Chile, 2010.

años, la presión del movimiento primero, ambientalista y luego el estudiantil, y el regionalista (Aysen, Freirina, Tocopilla, Calama, entre otros) han puesto sobre la agenda la urgente necesidad de reformas profundas a las políticas públicas representativas de las necesidades y satisfactores ciudadanos, así como el llamado a entender que Chile no es solo Santiago, Valparaíso y Concepción.

Para lograr esas históricas aspiraciones, hay que partir de la base de que en la Región Metropolitana se maneja el 77% del PIB del sector de servicios financieros, el 45 % del sector manufacturero, el 64% del comercio minorista, el 52% del transporte y comunicaciones, y 43% de la construcción, lo cual hace distinguible la profunda disparidad del desarrollo regional y grafica la débil distribución de habitantes en ciudades intermedias según parámetros de la OCDE y que plantea obstáculos no fáciles de sortear para una efectiva y sostenible descentralización.

Viene al caso, en este aspecto, citar el problema de la gobernanza y administración de las zonas extremas y estratégicas. El pueblo de Chaitén, parte integrante de la basta Patagonia, originalmente con más de 4.000 habitantes hasta el 2007, asolado por la erupción del volcán del mismo nombre en el 2008 y ubicado a más de 1500 km al sur de Santiago de Chile, no ha cesado, desde el 2009, de recibir a sus habitantes expulsados hacia diversos lugares desde la ocurrencia de aquél desastre. Sus habitantes se vieron compelidos a vender sus modestas viviendas al Estado en el momento de la emergencia volcánica y ¡ éste hoy se las está vendiendo nuevamente, al volver de su éxodo sufriente! Terrible paradoja, cuando en el territorio Argentino, específicamente, Tierra del Fuego, ubicado en esas mismas latitudes, en 60 años, su población creció 21 veces, desde 6.200 habitantes en 1950 a 127.205 habitantes en el 2010. En esa misma temporalidad, la región de Magallanes, en Chile creció solo 3 veces, de 55.206 habitantes en 1952 a 158.657 habitantes en el 2010. Estas grandes diferencias, permiten concluir acerca de cómo dos países han estado asumiendo con decisiones totalmente divergentes, la gobernanza y el desarrollo de sus zonas extremas en beneficio de una ocupación sostenible y estratégica. Es algo similar con lo que ocurre con las reivindicaciones de la ciudad de Arica, en el extremo norte del Chile, área de alta sensibilidad geopolítica, dado los intereses internacionales en disputa por territorios ganados y perdidos, “dependiendo del cristal con que se mire”.

Calidad de la vivienda.

Chile es visto como una referencia en cuanto a resolución del problema habitacional y ejemplo a imitar en estas materias. De

hecho, varios países, ajustes más o ajustes menos, han copiado el modelo financiero chileno, ensalzado por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (6).

Sin embargo, como ya se señalaba, hoy estamos demoliendo lo que hace menos de 20 años se construyó. \$23.000 millones a gastar en ello solo en el 2013. “Este programa tendrá como principio básico la libertad de elegir de las personas. Los que quieran una vivienda en otro barrio contarán con la libertad para instalarse donde más les acomode” informaba el Ministro de Vivienda el 09 de octubre de 2012. La “hipoteca social” producto de la implicancias de construir “techos” y no hacer ciudad, viviendas casi totalmente subsidiadas, está teniendo un costo económico y social peor que si tales viviendas se hubiesen construidos con un mejor estándar. Viviendas sin hipoteca económica han salido más caras que la hipoteca social que hasta ahora no se puede cuantificar en “daño social”.

¿Podrán los habitantes de las viviendas demolidas encontrar otra mejor y de mejor calidad en la ciudad de la cual ha sido parte? ¿O tendrá que emigrar a regiones haciendo giros radicales a su vida? ¿Ello es lo que buscan estas políticas públicas o son consecuencias indeseadas de las mismas? El modelo entonces, no es bueno y no es aconsejable su réplica.

Para complicar aún más esta valoración negativa, la calidad de las viviendas que se cayeron en el último terremoto, personas fallecidas por ello, y el impacto como consecuencia de ello, se judicializa y se resuelve en tribunales buscando culpables y pagando indemnizaciones ¿será éste el mejor el camino para proteger la vida de los chilenos en un país crónicamente afecto a sismos y tsunamis de envergadura?

En contraste a lo anterior, las mayoritarias viviendas auto-gestionadas o autoconstruidas por los propios habitantes, principalmente pobres, no se cayeron. Esas viviendas, de tomas de terrenos, de “Operación Sitio” (7) fueron consecuencia de un esfuerzo complementario entre el Estado y el ciudadano.

Por supuesto que ya no es conveniente volver a reproducir ese tipo de iniciativas pues era un programa regularizador de las invasiones de terreno desde 1950 en adelante. Pero hoy, el déficit cuantitativo en Chile, es cercano a las 500.000 unidades y francamente hay que subir los estándares de calidad y superficie

6. Gilbert, Alan. Poder, Ideología y el Consenso de Washington: Desarrollo y Expansión de la Política Chilena de Vivienda. En Revista INVI, Vol. 18, N° 47, Santiago, Chile, 2003.

7. Operación Sitio, Política pública de vivienda en el gobierno de Frei Montalva, entre 1964-1970. El Estado entregaba al poblador un sitio urbanizado y parte de una construcción, de 36m2 y el habitante la ampliaba a posteriori.

habitable. En los años 70 se construían alrededor de 65 m² en los edificios 1010 y 1020 (8). Ya no hay que seguir construyendo vivienda sino ciudades. Ello implica aumentar el presupuesto para el sector, que es uno de los más bajos del gasto social en los sucesivos presupuestos anuales. Pero de una vez por todas, regulando equitativamente el suelo urbano o exigiendo al privado se haga cargo, junto al Estado de atender con parte del negocio inmobiliario, la vivienda para los sectores socioeconómicos más pobres. Este imperativo es un desafío que toca a poder ejecutivo y legislativo. Ya ha habido intentos de avanzar en estas materias pero se han estrellado con el lobby y el boicot. Es el caso por ejemplo del fallido proyecto de la Ciudad Parque en el ex Aeropuerto Los Cerrillos en que el actor inmobiliario y constructor ha demostrado “ausencia de interés” en participar del negocio en los términos que proponía el Estado.

El desafío pasa por comprender al hábitat residencial como un satisfactor sinérgico de necesidades humanas existenciales y el asumir a la vivienda como parte de derechos sociales y económicos. Políticas que comprendan las expectativas del habitante y sus coordenadas, llevando la ética y el poder de las políticas públicas al gobierno del territorio con cambios lentos pero direccionados con esos propósitos. De allí la importancia estratégica de una Política Nacional de Desarrollo Urbano participativa y objetiva.

Integración social urbana. Un dilema y desafío.

Cuando Santiago de Chile no era todavía la “ciudad republicana preindustrial” (1850-1920) convivían cercanamente, al menos en distancia física, diferentes clases sociales. La aparición del tranvía, y la luz pública a gas, entre otras modernidades, permitió extender la ciudad más allá de sus límites históricos. Todavía había pueblo y había ciudad.

Son tipologías de ese período las mansiones, viviendas de clase media, pasajes, cités y conventillos según la clase social y capacidad económica de sus propietarios o arrendatarios. Es a partir de la década de 1930 en que las clases más pudientes tienden a escapar hacia el oriente junto con iniciarse también el deterioro del centro de la ciudad.

En la actualidad tenemos una alta segregación urbana, reconocida incluso por la OCDE, liderada por Santiago y apareciendo otras de tamaño menor con los mismos síntomas: Temuco,

8. Tipología de edificios racionalizados de 4 pisos construidos por la Corporación de la Vivienda, CORVI en Chile.

además con una alta y grave contaminación ambiental, Concepción, Chillán, Rancagua y San Antonio, entre las primeras que encabezan los listados. ¿Qué pasó en el siglo XX que llegamos a éste nuevo estado? ¿Y por qué estos problemas no son percibidos por la gente? La instalación lenta de un Estado benefactor que se inició a mediados de ese siglo y que tuvo su quiebre antes de 1980, rompió con esa tendencia, no obstante que los más pobres, la mayoría por lo demás – hay que reconocerlo-, nunca accedieron a la ciudad oficial y estuvieron al margen de los intentos de resolver “la cuestión social” por las elites de la época. Ellos se tomaron las periferias de las ciudades y sus bordes y hasta ahora, las políticas públicas legitiman y oficializan esa tendencia ubicándolos en las nuevas periferias.

¿Cómo entonces producir integración social? Nunca la hubo, a juicio de Gabriel Salazar. “No hay verdadera ciudad si no hay verdadero pueblo” (9) y que si la hubo, al inicio de la consolidación y fundación de la nación chilena. A su juicio, no se ha construido sociedad civil, ni verdadera ciudadanía ni soberanía. Visto así el problema, producir integración es complejo. No se lo logra por decreto, por políticas compensatorias ni cambios constitucionales. He aquí entonces un profundo dilema y problema, el cómo avanzar a una integración social con una débil conciencia ciudadana con un pueblo despojado y fuera de los círculos de poder de las elites políticas, técnicas y económicas, estas últimas de alcance global.

Debemos sospechar y desconfiar de arreglos cosméticos al asunto ¿Cómo avanzamos en esa dirección?

Pareciera ser que soplan vientos de oportunidad de abordaje de múltiples anhelos que estuvieron en latencia en un largo paréntesis histórico. Sin embargo, el paso del tiempo deja una huella imborrable. Max Neef plantea que las necesidades, existenciales y axiológicas son finitas y permanecen y que son los satisfactores los que cambian y son de diverso tipo. Hay los unos violadores, seudo satisfactores, singulares y otros, sinérgicos. Los nuevos medios de comunicación virtuales ya no precisan de territorios, los colectivos son a-espaciales.

Ciertas coordenadas han cambiado, como se ha intentado expresar en el texto, pero la nación está al debe en muchos planos. Estos son algunos de ellos. ◆

R.T.Z.

9. Salazar, Gabriel. Bicentenario Urbano en Chile: ¿Qué pueblo para qué ciudad? En Revista INVI. Vol. 24, N° 67, Santiago, Chile. 2009.

Llico post 27F: La comunidad invisibilizada en la reconstrucción de su hábitat residencial

por Walter A. Imilan & Xenia Fuster*

Introducción

Josefina sintió un ruido interno. Un ruido desde abajo que rebotó en todos los cerros. No pudo mantenerse en pie mientras el suelo se agitaba, vibraban las ventanas y rechinaban las murallas de madera, entonces, tal como lo había escuchado desde niña, supo que había que alejarse del mar. De pronto el silencio total, sin electricidad pero con la luz de la luna, junto a su compañero y sus tres hijos corrieron alejándose de la playa sumándose a sus vecinos en la calle. El sol salió junto con el mar. Desde la altura observaron cómo su hogar desaparecía bajo el agua, y junto a él, buena parte del poblado de Llico en el Golfo de Arauco.

Es posible que la auto-evacuación de la población permitió no lamentar la pérdida de vidas humanas. Josefina, su familia y comunidad han trabajado y luchando desde el mismo 27 de febrero de 2010 para reconstruir su casa, su localidad, pero por sobre todo, sus proyectos de vida. Aún el proceso de reconstrucción de Llico es considerado abierto por su comunidad.

Lo procesos de reconstrucción post-desastres sicionaturales en Chile, pese a los más 17 terremotos de gran magnitud registrados en el Siglo XX, no cuentan ni con políticas ni institucionalidad claras y transversales a nivel estatal. Así, cada

*WALTER IMILAN ES ANTROPÓLOGO Y XENIA FUSTER TRABAJADORA SOCIAL, AMBOS HAN PARTICIPADO DESDE EL AÑO 2010 EN EL OBSERVATORIO DE LA RECONSTRUCCIÓN, UNA INICIATIVA IMPULSADA POR EL INSTITUTO DE LA VIVIENDA, FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO DE LA UNIVERSIDAD DE CHILE.

proceso de reconstrucción parece ser único, desdeñando las experiencias acumuladas en el pasado. Sin embargo, esto puede estar cambiando, la reconstrucción post 27F ha impulsado una reflexión e investigación como nunca antes en el país. Uno de los puntos centrales en este debate ha sido identificar el rol de las comunidades locales en los contextos post desastres. La capacidad resiliente de ellas es un recurso que debe ser puesto en el centro de toda política de reducción de riesgos y de reconstrucción, finalmente son las comunidades las que deben tomar decisiones y organizarse en momentos de desastres, más aún, son ellas las protagonistas en la reconstrucción de sus proyectos de vida.

El proceso reconstrucción post 27F (ad portas de declararse concluido por la autoridad gubernamental) ha quedado en deuda para reconocer y apoyarse en el capital social presente en muchas de las comunidades afectadas. Llico expresa con nitidez esta tensión, una comunidad con una historia destacable para enfrentar la emergencia, pero que ha experimentado en la acción del Estado y privados poca intención de involucrarlos en su reconstrucción. Esta evidencia plantea un debate sobre una nueva ética, una completa nueva forma de construir la relación entre el Estado y los actores del territorio afectados en contextos post desastres.

Los habitantes debieran estar en el centro de todo proceso de reconstrucción. El hábitat residencial destruido por un desastre, es decir, los lugares significativos donde la población lleva a cabo sus vidas cotidianas (vivienda, poblado, región), no se puede reducir sólo a la reposición de viviendas, el principal foco que ha contenido el actual proceso post 27F. La reconstrucción debe ser con los habitantes, cuya resiliencia, es un recurso para el proceso mismo. Trasformar el desastre en oportunidad implica construir una relación entre el Estado y las comunidades más allá de la provisión de un servicio a una población-“cliente”, es establecer un dialogo al que cada uno asista con sus recursos.

La población de Llico es un ejemplo notable de la capacidad resiliente de una comunidad, sin embargo, la reconstrucción de su hábitat residencial ha pasado por el lado de su organización local, capital social y resiliencia, mostrando hasta la fecha (principios del 2014), un pobre resultado. La reflexión sobre este proceso excede el debate sobre la participación ciudadana tal como comprende actualmente en el país, las evidencias muestran que es necesario ir más allá, plantear incluso una nueva ética basada en la comunicación de los actores.

1. Llico hora cero

Llico (paradójicamente en mapuzuungún significa salida de agua) es una pequeña localidad al sur de Arauco perteneciente a la misma comuna. Antes del 27 de febrero del año 2010 era un lugar apacible, dedicado principalmente a la agricultura y a la pesca artesanal. Sus habitantes, que no superaban los 600, vivían en amplios terrenos con casas autoconstruidas, la mayoría heredadas por generaciones anteriores. En este contexto se desarrollaba una vida estructurada frente al trabajo y a la familia. De modo que los principales actores que allí confluían eran los relacionados con los sindicatos y juntas de vecinos. Específicamente, la junta de vecinos que agrupaba a todos los pobladores de la Caleta, el sindicato de pescadores (agrupación de hombres), la agrupación de recolectores de orilla (agrupación de mujeres), entre otras.

La caleta de Llico, a diferencia de gran parte de las localidades del Golfo de Arauco, posee características geográficas que permitieron que el maremoto posterior al terremoto inundara la localidad casi por completa. A las 3:34 de la madrugada se siente el movimiento de tierra. Minutos después se comienzan a escuchar las versiones oficiales 'no va a haber tsunami, no va a haber tsunami, no hay alerta de tsunami'. El caso omiso a esas palabras fue inmediato, lo cual es atribuido por los llicanos a sus conocimientos sobre el comportamiento del mar por generaciones. Bastó muy poco tiempo para que se comenzaran a ocupar los cerros como lugar de protección, quedando el pueblo completamente vacío. Julián, pescador y dirigente, trasladó en su camioneta a las personas de la tercera edad, quienes fueron los últimos en llegar al cerro. Ahí llegaron a una casa ocupada por guardabosques, la que a pesar de tener todos sus vidrios quebrados era el único lugar donde podían estar más seguros, así que Julián tomó la decisión de abrir la puerta y dejar allí a los niños y adultos mayores para que se protegieran de la noche.

Llegadas las 7:30 de la mañana el agua inunda la playa, llegando hasta unos 80 a 100 metros de la estructura portuaria por sobre el camino principal, destruyendo todas las viviendas y comercio emplazados en el borde costero. El último recuerdo de esos lugares fue el poder de la ola y el sonido de los escombros.

Avanzada la mañana y ya con visibilidad completa se pudo observar la presencia de personas de otras localidades que fueron a ver e intentar recuperar aquello que quedó del tsunami. Esto fue interpretado por los llicanos como intentos

de saqueo, por lo que Julio junto a Carlos -presidente de la Junta de Vecinos en ese entonces- se subieron a su camioneta y tomaron rumbo hacia las diferentes partes del cerro donde se habían refugiado los otros habitantes y turistas. Esa misma noche organizaron patrullas de casi cuarenta guardias para que resguardaran a las personas de otros intentos de saqueo y de -eventuales- reos prófugos producto del colapso de la cárcel de Arauco. También se organizan cuadrillas de hombres para cortar árboles con el fin de dificultar el acceso de los caminos y generar así una sensación de mayor protección.

Como a Julio lo único que le quedó fue su camioneta con el estanque de bencina lleno, se hizo cargo junto a Carlos de la organización del patrullaje. Fueron por todos los lugares del cerro identificando la ubicación de las personas y la persona a cargo. Junto a los cuarenta guardias visitaban los sectores todas las noches.

La organización de estos grupos en los cerros fue a través del natural lazo familiar. Se dividieron así tres territorios conformados por pequeñas unidades de campamentos, en total 17, que fueron nombradas según los apellidos de sus miembros: las familias Martínez, Rojas y Sáez. Todos conformados por más de cien personas (un total de entre 20 a 50 familias), representados por 34 delegados y cinco voceros a cargo de hacer coordinaciones con la ayuda externa. Todos estos datos fueron recolectados por Vicenta, ex presidenta del sindicato de recolectores de orilla, quien junto a otras mujeres construyeron un registro de la cantidad de familias afectadas, enfatizando en el catastro de niños y personas con necesidades especiales (como adultos mayores y enfermos crónicos) con el fin de racionalizar y priorizar la futura ayuda.

Dos días después Julio viajó hacia Arauco y solicitó el apoyo a un patrullaje de Carabineros. El Capitán le preguntó si contaba con un arma. Julio le señaló que sí, a lo que el Capitán le respondió que las ocuparan si fuese necesario, debido a que la demanda de la población de Arauco hacía imposible disponer de efectivos para ir a Llico. Al salir pasaron por la Comisaría y se percataron que estaban entregando víveres. Como la prioridad eran los habitantes de Arauco, Julio trajo consigo sólo un quintal de harina, que fue distribuidos entre la población para preparar pan. Por otro lado, en los almacenes de Llico ya casi no quedaban productos, la información que llegaba por radio generó la imagen de caos en las ciudades cercanas, que llevó a los habitantes a intentar acumular bienes básicos. Entre ellos estaba el agua, un bien que comienza a ser muypreciado y que es recolectado en bidones por los hombres, mientras que

comisiones lideradas por mujeres se organizan para cocinar colectivamente con los productos disponibles.

Luego de un par de días llega la primera autoridad: el Alcalde de Arauco. Su misión es de acompañamiento y contención de la población, más que de la entrega de alimentos o ayuda urgente, prácticamente inexistente hasta ese momento. El Alcalde conversa con las personas e incluso autoriza- principalmente las mujeres- para irrumpir en la escuela y posta de Llico con el fin recuperar los alimentos y medicamentos que ahí estaban, ya que las familias no contaban con ningún servicio básico. Mirando hacia atrás en el tiempo, la comunidad considera que esta decisión fue acertada, son los mismos pobladores que logran organizar el abastecimiento en favor, principalmente, de los niños y enfermos. Todos coinciden y reconocen que las rencillas que pudiesen haber existido antes de la catástrofe pasaron a segundo plano, la urgencia logró unir a la comunidad en diferentes acciones.

Una semana después llegan militares a la caleta. Al ver el alto grado de organización de los vecinos decidieron retirarse y dejar de punto fijo a un solo hombre, por lo que el sistema de organización a través de guardias continuó. Detrás de los militares comenzaron a arribar personas desde otros lugares con donaciones, las que fueron acopiadas en un gimnasio. Esto obliga a que cada campamento nombrara a dos delegados para que pudiesen solucionar, organizar y distribuir en función de las necesidades de las personas.

2. Política de reconstrucción inadvierte capital social y resiliencia de las comunidades

La política de reconstrucción impulsada por el Gobierno, especialmente desde el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (1), toma la opción de utilizar institucionalidad e instrumentos de política pública preexistente. La tensión que provoca la utilización de una institucionalidad regular para ser aplicada en tiempos excepcionales ha sido intensamente debatida, constituyéndose en una de las dimensiones más sensibles en la evaluación del proceso post 27F. En los últimos 30 años el Estado chileno ha replegado su rol planificador y de configurador del territorio. El rol del Estado subsidario como proveedor de vivienda para población vulnerable ha terminado restringida a la asignación de subsidios para la adquisición de viviendas, mientras que todas las fases del proceso habitacional -organización de la demanda, diseño y construcción- son asumida por empresas (EGIS) que pueden, según su decisión, lucrar.

En este escenario el 27F encuentra a un Estado en un proceso sostenido de debilitamiento de su capacidad de gestión y de actor sobre las dinámicas del territorio. Las tres etapas de gestión de un evento catastrófico que identifican los organismos internacionales, ocurrencia, emergencia y reconstrucción, no son abordadas por la política territorial chilena. Una, aún en discusión, Ley de Protección Civil abordaría apenas la primera de ellas.

En los últimos 3 años hemos identificado en el trabajo de campo un alto grado de especificidad y variabilidad de los procesos de reconstrucción, justamente por la inexistencia de una política e institucionalidad para ello. Sin embargo, pese a esta dispersión, es posible señalar algunos elementos en común, tal como es una relación entre el Estado y la población afectada casi exclusivamente mediada por la asignación de subsidios para la recuperación de las viviendas destruidas. El Estado asigna, luego empresas privadas construyen. En el ámbito de la planificación del territorio post-desastre ésta fue encomendada, en los llamados Planes Maestros, a empresas privadas y Universidades sin vínculos con los territorios, quienes debían formular una cartera de proyectos de inversión en el mediano plazo. Estos planes maestros (más de 100) se formularon con niveles básicos de participación ciudadana. En la actualidad la apropiación de la población de estos planes es baja, mientras que su implementación ha sido débil.

Los ciudadanos han estado ausentes de la política de reconstrucción, ellos han sido problematizados como receptores de subsidios estatales, obviando e inadvirtiéndolo el capital social de las comunidades como un recurso vital para la reconstrucción de sus proyectos de vida. La narración de los primeros días post desastre en la localidad de Llico pone en evidencia la necesidad de incluir dos aspectos fundamentales en los procesos de reconstrucción, sintetizados en los conceptos de capital social y resiliencia.

Bourdieu formuló el concepto de capital social de una forma clara y directa, planteando que este tipo de capital es “el agregado de los recursos reales o potenciales que se vinculan con la posesión de una red duradera de relaciones más o menos institucionalizadas de conocimiento o reconocimiento mutuo” (Bourdieu, 1985:248). En esta red, las relaciones se basan en la confianza, reciprocidad y cooperación, en algunas ocasiones estas cualidades se observan como aspectos de organizaciones

sociales que favorecen el beneficio mutuo (Putman, 1993). Por su parte, resiliencia es un concepto que, si bien posee decenas de acepciones, su uso en el contexto de desastres socionaturales se vincula a una condición y capacidad de personas y colectivos para sobreponerse y construir mejores situaciones de vida a las anteriores de un desastre (Foster, 2011). Podríamos decir que la resiliencia requiere de capital social, en contexto de reconstrucción la resiliencia se desarrolla como consecuencia de una serie de “arreglos institucionales” que la sostienen. Es decir, una reconstrucción resiliente desde la perspectiva del Estado debería al menos contener tres pasos: Primero, pensar la reconstrucción como un asunto principalmente de reconstrucción de proyectos de vida más que de infraestructura y equipamiento, es decir, las personas en el centro de proceso. Segundo, reconocer la existencia de condiciones resilientes en comunidades a partir del capital social desplegado por una comunidad. Tercero, fomentar decididamente el despliegue de las capacidades resilientes a través de acciones en conjunto con la comunidad afectada.

3. El Estado llega a Llico

Un par de semana después del 27 de febrero aparece de manera mucho más visible el Gobierno en Llico. Su lenta reacción genera que tanto dirigentes como habitantes perciban su poca presencia en el proceso de emergencia, la comunidad releva el rol y aportes de los gobiernos de Japón y Brasil, así como de privados, fundaciones, ONG's, iglesias, entre otras.

De las primeras acciones que surgen del Gobierno, vistas así por la comunidad, es el arribo de la Fundación Un Techo para Chile (Fundación privada) para la entrega de viviendas de emergencias, las que por solicitud del Alcalde, debían ser de una calidad acorde a las condiciones climáticas de la localidad, iniciativa que fue respaldada por sus dirigentes. Por el momento eso resuelve el déficit habitacional, sin embargo comienzan a surgir tensiones, específicamente cuando se ordena y racionaliza el apoyo Estatal. El Municipio decide expropiar 4 hectáreas de las que fueron ocupadas sólo 2. Allí se instalaron 58 damnificados y se promovió que quienes tuvieran la posibilidad de compartir terreno con familiares, se les instalaba la vivienda de emergencia en ese sitio, de modo tal que en total sumaron 115 damnificados. Esta población será reconocida como habitantes de “Aldea”, a quienes se dirige la ayuda gubernamental. De esta forma, se establecen dos categorías, los habitantes en los sitios destinados para vivienda de emergencia y los habitan-

tes que se asentaron en otros sitios. Esta diferenciación, producida por un hecho administrativo, implementado sin mayor reflexión en su momento, generó un quiebre en la comunidad que perdura hasta el día de hoy.

De las últimas acciones que surgen en el proceso de emergencia fue la creación de una cooperativa impulsada por los pescadores junto al Municipio para organizar los beneficios que dona la empresa IncaJapón. Cooperativa que posteriormente se transformó en una agrupación en la que participaban todos los sindicatos y agrupaciones del Golfo de Arauco. Esto porque el terremoto y tsunami no sólo impactó en la destrucción estructural de las localidades, lo que desencadena la pérdida del material de pesca, botes, trajes de buzo y máquinas, sino que generó un cambio tan radical en la flora y fauna marina, que el Golfo de Arauco perdió la riqueza pesquera con la que contaba, afectando directamente a las dinámicas laborales del sector. Por ello se hizo necesario aunar coordinaciones entre las personas y familias afectadas, mientras que el estado estuvo ausente del fomento productivo de la localidad. A pesar que estas organizaciones más amplias se fueron diluyendo con los meses, en Llico permanece por más de un año donde sus participantes diseñaron proyectos sociales que fueron postulados a organismos privados.

Meses después y con un despliegue mucho más explícito del Estado, sus políticas y programas, el paisaje de Llico se empieza a reconfigurar: se prohíbe la construcción en borde costero. La construcción de viviendas definitivas se desplaza hacia la periferia del poblado, se mejoran veredas, la calle principal se reconstruye y los servicios se restauran. El Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) encarga la formulación de un Plan Maestro de reconstrucción (PRBC18) que proponga intervenciones en el nuevo trazado del poblado así como una solución al borde costero que se declara en zona roja, con peligro de inundación por maremoto. La intervención presentada coincide con una propuesta anterior al 27F, que buscaba reconstruir la caleta y hacer una costanera. Nebulosa es la información que tienen los llicanos respecto de este tema, debido a que la idea original cambia sin que ellos tengan la claridad de sus justificaciones. Surge el proyecto del “bosque de mitigación” consistente en construir un bosque en el borde costero que actúe como muralla de contención en caso de maremoto. Para los llicanos estos argumentos no son tan claros, primero porque la “ola” superó el tamaño de los árboles, y segundo porque el tipo de árboles no son nativos en la región, lo cual atentaría contra

el paisaje y las costumbres de la Caleta.

4. Nueva ética en el territorio: De la participación ciudadana a una planificación comunicativa

La participación ciudadana es un concepto escurridizo. Expresa la necesidad de integrar a las poblaciones en alguna de las etapas de las acciones que intervendrán en sus contextos de vida. Sin embargo, el uso indiscriminado del concepto, devenido en alocución políticamente correcta cuando se trata de política pública, ha llegado a vaciarlo de precisión. Una buena forma de encuadrar su uso lo encontramos en la idea de la “escalera de la participación” (2) que permite identificar desde los niveles más bajos de entrega de información y consulta con la población, pasando por los niveles de diseño participativo, hasta los más elevados de co-gestión.

La actual de participación ciudadana en Chile (Ley 20.500 del 2011) es un marco más bien laxo, sin procedimientos claros ni instaura relaciones vinculantes con las consultas ciudadanas. Sin embargo, antes de pensar en los procedimientos, la reflexión debiera abordar la democratización de las decisiones sobre el territorio, y de esta manera ir desde la discusión sobre la participación ciudadana hacia una ética dialógica que permita desplegar procesos de planificación. Sugerimos una breve reflexión en torno a esta idea.

Antes de comenzar a describir y analizar en qué consistiría una ética dialógica, es necesario precisar que se entiende por moral. Para nuestros efectos, entendemos moral como un saber práctico, en tanto busca orientar la acción de los sujetos de manera racional (Cortina, 1999). Es en este proceso donde se presentan problemas respecto de los principios que orientan esa acción. La ética de una u otra forma asume dicha dificultad, es decir, se encarga de los problemas de la moral desde distintos puntos de vista. En consecuencia, han surgido distintos tipos de éticas, tal como prudencial de Aristóteles, la calculadora, la práctica (Kant) y la comunicativa.

Uno de los principales exponentes de la ética comunicativa es Jürgen Habermas, para quien la ética dialógica es una ética del discurso, la cual se basa a su vez en la razón comunicativa. Es ahí donde el interés de todos los participantes es esencial para buscar consensos comunicativos. En la acción comunicativa los sujetos no se orientan por la persecución de metas personales únicamente, sino que en este proceso buscan armonizar sus planes o metas con las definiciones comunes de acción (Morán, 2006). Ahí se encuentra una de las principales

diferencias entre la razón práctica de Kant y la comunicativa de Habermas. Mientras que para el primero se trata de motivos personales, determinados por un fin interno racional, para Habermas, la validez de los mandatos no se encuentra sólo en el individuo enfrentado a su racionalidad universal, sino escapa de este “factum de la razón” para ser parte de un proceso de argumentación dialógica. La ética dialógica no renuncia al principio de la universalidad y racionalidad, tan perseguido por Kant, sino que propone lograrlo a través de la estrategia del diálogo entre los sujetos y de su consenso. En relación a esto, la ética dialógica destaca el rol del lenguaje, el cual no sólo es un medio para la verdad, sino que además permite el entendimiento intersubjetivo y por lo tanto la verdad se constituye a través de un discurso con otros para avanzar hacia una verdad en común (Habermas, 2000).

Así entonces la ética comunicativa implica la participación de todos los afectados en un diálogo. Sin embargo la participación debe ser en determinadas condiciones que son: libertad e igualdad, para que así las personas se involucren en un proceso dialógico a través del cual, de manera cooperativa busquen la verdad, sin ningún otro tipo de coacción que no sea la del mejor argumento, sin necesidad de incorporar otro tipo de presión o fuerza.

A partir de lo anterior, en la ética dialógica lo fundamental es el diálogo entre los sujetos, donde cada uno de ellos asume un rol respetando al otro, y por tanto reconociéndolo y validándolo como un igual. La definición de ética dialógica presentada sólo se puede comprender de acuerdo a la concepción de sociedad y sujeto que desarrolla Habermas, donde éstos a partir de su capacidad de comunicarse se convierten en individuos a través de un mundo de vida intersubjetivo, y por lo tanto, cuyos principios y normas son construidos y compartidos. Así entonces mediante el proceso de diálogo y discusión, donde las subjetividades interactúan, cada uno de los sujetos presenta sus argumentos, en un contexto de respeto e igualdad.

Sólo a través de una ética dialógica entonces se podrán realizar principios como la justicia y solidaridad, donde el primero alude a la libertad de los individuos que no pueden delegar la representación de sus intereses y el segundo se refiere al bien de la comunidad y de cada uno de los miembros de ella, lo que es fundamental pues nos desarrollamos como sujetos solo en una comunidad intersubjetiva, donde el otro no puede ser

2. Entre muchas referencias se pueden ver los escritos de Bernardo Kliksberg.

obviado, sino considerado y confrontado a partir de un proceso dialógico. Lo señalado se puede ver reflejado cuando el autor señala que:

“Los iguales derechos de los individuos y el igual respeto a su dignidad se apoyan en una red de relaciones interpersonales y de reconocimiento recíproco (donde) la calidad de la convivencia no se mide solamente por el grado de solidaridad y por el nivel de bienestar, sino también atendiendo hasta qué punto los intereses de cada individuo particular se tienen en cuenta por igual en el interés general” (Habermas, 2000:21)

Pensar en una planificación comunicativa implica diseñar e implementar acciones que reconocen a los actores como partícipes de una realidad intersubjetiva que los constituye. Los principios normativos se deben establecer a través de procesos comunicativos y argumentativos, donde todos y cada uno de los sujetos participe en igualdad, respetando la libertad del otro, siendo trascendental el intercambio de ideas, donde los problemas se resuelven no de manera interna sino en interacción con los demás y a partir de ellos establecer las normas morales. Un pensamiento de este tipo puede parecer radical bajo el prisma de los procedimientos de participación ciudadana, pues implica que los actores que poseen mayor cuotas de poder (Estado y privados) abran la definición de lo bueno, hermoso y deseable para el territorio como un producto del diálogo en libertad de todos los actores que construyen (habitan) esa realidad. Esto es, sin duda, la necesidad de una nueva ética del territorio.

5. Las viviendas de Llico

A pesar de las acciones emprendidas en el periodo de emergencia, y los frutos organizativos que éste tuvo, la causa que más sostenibilidad le dio a la organización en Llico es, hasta el día de hoy, la vivienda. La casa es reconocida por todos los llicanos como un problema y necesidad vital para todas las familias que las perdieron. Justamente por eso existió la necesidad de fortalecerse organizativamente, ya que de lo contrario el proceso habría sido aún más extenso. Es por esta causa que Julio fue electo democráticamente por la comunidad para representarlos en la mediación por la vivienda.

Al dejar las carpas en la emergencia las familias se desplazaron a habitar un terreno de Celulosa Arauco en el límite urbano de la Caleta. Allí se instalaron viviendas de emergencia, donde actualmente viven 24 damnificados en la Aldea de Llico.

Ya el año 2010 comenzaron las promesas en materia de reconstrucción, donde se les señaló a los llicanos que en octubre

de ese mismo año los trabajos comenzaban. Sin embargo esto no ocurre y las desconfianzas del poblado en su relación con las autoridades se empiezan a acrecentar, lo cual se cristaliza en una toma de camino en la Provincia de Arauco. El encargado de la reconstrucción de ese entonces toma contacto con los habitantes de Llico para explicar todos los retrasos que se presentaban, sólo entonces se fijan las primeras coordinaciones para el inicio del proceso. Ya en febrero del año 2012 se aprecian los primeros trabajos, comenzando por la focalización de damnificados y la presentación de propuestas de vivienda por parte de cinco empresas constructoras. En una asamblea vecinos y vecinas decidieron a mano alzada la propuesta que más les convenía. A pesar que la cantidad de viviendas era pequeña y su término estaba proyectado en un poco más de seis meses, es decir, el 27 de febrero de 2013, hasta diciembre de ese mismo año aún no eran entregadas. Las obras habían sido detenidas por el Municipio por no ajustarse a las normativas de construcción. Luego de negociaciones, las obras son retomadas.

Ya en el proceso de construcción se comienzan a develar diversas tensiones. Primero surgen los cuestionamientos por la lejanía de las casas con el borde costero, esto afecta directamente las arraigadas prácticas cotidianas relacionadas con la pesca. Por otro lado, el tamaño del terreno hace que las viviendas se construyan muy cerca las unas con las otras. Anteriormente las viviendas autoconstruidas se emplazaban en terrenos suficientemente amplios para no sólo albergar la casa-habitación, sino también espacios de bodega de material de pesca, animales (tales como caballos y gallinas) y huertos. Entonces, prolifera la sensación de hacinamiento, no existe costumbre del llicano de vivir con otros tan cerca, se sienten como viviendo en una ciudad, también con sus problemas y dinámicas, la población se siente muy incómoda. Adicionalmente, se cuestiona la escasa urbanización del terreno, el sistema de alcantarillado del mismo y la calidad de construcción de las viviendas, lo que pone en duda los impactos positivos que tiene la reconstrucción para sus vidas.

En todas estas controversias, la comunidad argumenta que nunca han sabido quienes son los últimos responsables, o quienes debieran resolver las tensiones. El diálogo de la comunidad con el proceso de reconstrucción local ha pasado a través de cartas dirigidas a autoridades nacionales, solitud que organismos como el Consejo de Transparencia, les auxilie en acceder a información sobre los proyectos que les están cambiando la vida.

Conclusiones: Aprender para reconstrucciones comunicativas

La comunidad de Llico muestra una historia, que no por ser extraordinaria es única. Innumerables comunidades tuvieron la capacidad de organizarse para enfrentar la ocurrencia y emergencia de la catástrofe del 27F. La mayor de las veces, las comunidades se auto organizaron frente al abandono, silencio o tardanza del Estado y privados. Esa misma fuerza y capacidad vista como capital social y potencial resiliencia ha sido invisibilizada por el Estado al momento de llevar adelante el proceso de reconstrucción. Por una parte, los llicanos de ser protagonistas, de auto gestionar su emergencia, han pasado a ser tratados como individuos portadores de un subsidio, voucher como lo ha llamado acertadamente la administración del Presidente Piñera. Mientras que planificadores y constructores desde ciudades distantes arriban para construir el nuevo Llico, sus habitantes observan desde lejos, distantes, pero comprometidos con disputar aún sobre los impactos que la reconstrucción “les traje”.

Hemos argumentado que es fundamental repensar estos procesos para ubicar a las comunidades locales en el centro, para desde allí, impulsar la reconstrucción de los territorios. La planificación comunicativa implica una intención más radical que la simple y, muchas veces, vacía concepción de la participación ciudadana. Esta apuesta deviene en un imperativo moral y ético al concebir la centralidad del diálogo entre actores para la construcción de la sociedad. Las comunidades como Llico poseen capacidades para devenir en un actor en el modelamiento de su propio hábitat, ahora el Estado está en tiempo de empezar a reconocerlo. ◆

B. Bibliografía

Bourdieu, P. (1985): “The Forms of Social Capital” en Handbook

of Theory and Research for the Sociology of Education, ed. J. Richardson, N.Y. Greenwood.

Cortina A. (1999) "El quehacer Ético. Una guía para la educación moral". Universidad de Valencia. Aula XXI, Santillana

Foster, K. A. (2011). Professing Regional Resilience. En A. Liu & R. Anglin (Eds.), Resilience and opportunity: lessons from the U.S. Gulf Coast after Katrina and Rita (pp. 17-30). Washington, D.C.: Brookings Institution.

Habermas J. (2000) "Aclaraciones a la ética del discurso". Editorial Trotta, Madrid.

Morán J. (2006) "Fundamentos de Trabajo Social: Trabajo Social y Epistemología", Ed.Tirant Lo Blanch, Valencia.

Putnam, R. (1993): "Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy". Princeton, University Press.

W.M y X.F.

Terremoto y Territorio en Chile (ensayo)

por Daniel Flores Cáceres*

La Historia no se repite pero rima, decía Mark Twain. En la Historia de Chile es rima cotidiana la oportunidad de estudiar la sociedad cuando el lazo que la une desaparece o está en crisis. Chile y sus Golpes. Chile y sus terremotos. Este ensayo trabaja específicamente sobre el último de los más grandes vividos, el del 27 de febrero de 2010 y sus consecuencias institucionales y territoriales.

Los terremotos en Chile nos retrotraen permanentemente a la pre-modernidad. Nos muestran de un tortazo la graciosa fantasía de nuestro tecnocrático progreso. En el corazón de la modernidad, como su parte maldita, los terremotos y desastres nos retrotraen una y otra vez, cada año, de nuevo, al cruce de caminos fuera de la ciudad. Las reflexiones que componen este ensayo provienen del viaje realizado por el autor por las zonas de mayor afectación luego del terremoto mencionado, a propósito de su rol en la coordinación de fondos de emergencia.

El Estado Ausente

El viaje parte con esta conversación con el encargado del Hogar de Cristo de una de las comunas de la Provincia de Arauco (1) -comuna cercana al epicentro del terremoto-:

- *Anoche me dijeron que acá hubo saqueos para el terremoto.*
- *Acá salió todo el mundo a saquear. No solamente saquearon los minimarket del pueblo, también le robaron los tomates a la señora que vive acá abajo. Y salieron a saquear no solamente la gente, también los policías, los bomberos, los pastores, todos.*

* DIRECTOR DE ESTUDIOS DEL INSTITUTO CHILENO DE ESTUDIOS MUNICIPALES DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA. ES ANTROPÓLOGO Y MAGÍSTER EN CIENCIAS POLÍTICAS DE LA UNIVERSIDAD DE CHILE Y DOCTOR(C) DE LA UNIVERSIDAD DE LEIDEN. ES MIEMBRO DEL DIRECTORIO DE LA FUNDACIÓN DELIBERA Y MIEMBRO DE LA FUNDACIÓN PROGRESA.

- ¿y el cura?
- *El cura está afectado por lo mismo. Esta anonadado.*
- *y que vas a hacer tú, que tu trabajo consiste en administrar la solidaridad del pueblo*
- *conversaba eso mismo con la jueza de (.....), y ella me dijo, mi rol es buscar los culpables, pero tú vas a tener que mirar para el lado no más. Hacerte el tonto....*

(notas de campo, Provincia de Arauco, 20 de marzo de 2010)

Para el antropólogo francés René Girard, éste gesto es precisamente el que marca la bifurcación entre la modernidad y la premodernidad. Pues, mientras la primera busca culpables y cuenta con sistemas científicos y matemáticos para encontrar pruebas, responsables y dictar sentencias, las sociedades premodernas buscan víctimas inocentes -miran para el lado- para culpar a los menos vengables, sacrificar y expiar la violencia. Lo que describe el encargado del Hogar de Cristo es el cruce cultural de dos caminos, uno el de la institucionalidad moderna, el otro, el de la premodernidad.

Luego del terremoto los habitantes de varias comunas como esta -de la Provincia de Arauco- deberán vivir sobre este cruce de caminos. Entre las instituciones modernas y la cotidianeidad premoderna. Entre el sujeto y sus instituciones quedará un trayecto falso. Cada una por su lado y al medio el ciudadano. Si te he visto no me acuerdo. Fuenteovejuna fue.

“Y es que tú no entiendes, esto no fue una terremoto, esto fue una catástrofe”, sentencia un encargado de la SUBDERE en un seminario organizado por SINERGIA regional en Iquique, durante el mismo año 2010, dedicado a la descentralización y al tema del terremoto, cuando sale a la palestra el rol del Gobierno Central inmediatamente ocurrido el fenómeno. Cuando se critica su ausencia como causa del desbande.

Pero las escuelas de las catástrofes sostienen que las situaciones de pánico social y caos no provienen nunca de fenómenos naturales. El terremoto, en otras palabras, no tiene que ver con el pánico. El pánico, en cambio, cunde y proviene directamente del corazón de lo social (Dupuy: 2000). Una DIDECO (2) que presencié el desbande social en otra de las comunas de la Provincia de Arauco lo grafica muy bien, en otro seminario, esta vez organizado por Naciones Unidas en Concepción.: *“El saqueo no comenzó inmediatamente después del terremoto... Pasaron dos días de silencio, donde las personas ni hablaban. Al tercer día comenzó el saqueo”*. (notas, Septiembre de 2010)

De esta manera se instaló la idea a nivel país que, junto y asociado a la destrucción material, sobrevino una destruc-

ción de “lo social”. Esta conclusión inundó la prensa con sus múltiples posibles explicaciones e interpretaciones, y hasta hoy sigue instalada como una suerte de “versión oficial” de lo ocurrido en las zonas de desastre. En resumidas cuentas, lo que comunicado fue que en los territorios afectados por el terremoto del 27 de febrero la sociedad “suspendió” una serie de convenciones sociales. Entre otras, el respeto por la propiedad privada. En palabras de un testigo:

Fue una sinvergüenza, salió todo lo malo que teníamos muy escondidito. Robaron cosas que no era necesario robar, como un plasma, como una cama, como neumáticos, licor, eso no se necesitaba aquí. Muy luego llegó la ayuda en víveres, el municipio entregó cajas, entonces nunca estuvimos desabastecidos en la cosa de la comida. Sí que faltó el agua, cosa que también se arregló en los días siguientes. No es entendible que la gente de cuello y corbata, profesionales, estudiantes, hayan salido a robar, no lo entiendo. (Profesional ejecutor de proyectos de reconstrucción)

Destrucción de lo social que permitió sin embargo que cundiera lo social. Porque asociado a lo anterior las historias cuentan sobre como las personas organizaron “cuadrillas civiles” en sus barrios por temor al ataque de “las hordas”, de los “salvajes”, en resumen, de “los vecinos de al frente”. Las historias en este sentido se repiten. Vecinos y vecinas que se unen a otros para defenderse de las poblaciones aledañas, desde donde, decían las noticias, venían a saquear sus villas. El oxímoron ciudadano de la fantasía de las Hordas asalta casas es fantástico. Porque muchos entrevistados señalan lo positivo de “volver a hablar con los vecinos después de tanto tiempo” (notas de campo de septiembre de 2010). Confianza inmediata que se deshace inmediatamente un barrio más allá. Una nueva confianza vecinal que es al mismo tiempo desconfianza barrial. La confianza llega hasta que se toma la micro.

Pero hubo otros lugares donde el Estado tampoco llegó, y donde no hubo situaciones de pánico ni saqueo, sino que todo lo contrario. Hubo comunas, probablemente la mayoría, donde luego del terremoto y en la oscuridad de la noche y de la información contradictoria, las personas y las autoridades locales tomaron las riendas de la respuesta a la emergencia.

Las entrevistas, reuniones y seminarios realizados nos informan de una multitud de ejemplos de ayuda y solidaridad entre las personas, del cambio de los roles sociales, y fundamentalmente, del establecimiento de una relación de cooperación entre los habitantes de las comunas y sus municipios. En este

sentido, además del panorama apocalíptico - donde lo social es más bien anomia- los relatos de las personas afectadas hablan de una transformación social vinculada con la cooperación y el comunitarismo. Tal como indica el Secretario Municipal de una comuna afectada en la Región del Maule junto a una dirigente social:

Los principales actores de la Emergencia a mi juicio fue la gente misma. A las 8 de la mañana estaba la gente afuera lista para trabajar. Y eso hacía que nosotros respondiéramos (...) Yo creo que fuimos eficaces en primera instancia porque hubo colaboración de la comunidad, hubo información, buena coordinación entre nosotros. Hicimos un mapa de toda la zona con la información del estado de cada zona y cubrimos inmediatamente las necesidades básicas (SECPLAN de comuna de la Región del Maule).

El municipio asumió entonces un rol fundamental de articulador de la solidaridad y de la acción comunitaria. Sobrevenida la catástrofe - y ante el retraso de la respuesta institucional y central - la conformación de lo local sufrió transformaciones hacia un funcionamiento autónomo, lo que dista bastante de la normalidad centralista del país. En este sentido, las comunidades se articularon hacia dentro teniendo como eje organizador el propio municipio.

Si bien la relación se dio a raíz de la tragedia, fue una relación bastante temprana, amplia y fue liderada por el municipio. Si bien nadie estaba preparado para ello, aunque hubieran planificaciones nunca se habían articulado en la práctica, por problemas de conectividad la municipalidad actuó sola la primera semana entera, tratando de restablecer el orden, y como servicio público fue el único que lideró todo el trabajo venidero. Así que fue bastante agotadora la situación. Aparecieron nuevos liderazgos que eran funcionarios a honorarios, mucho voluntariado también, y lentamente se empezó a tomar de nuevo con la estructura de la organización (Encargado de Emergencia Municipalidad del Biobío).

Junto al rol coordinador del municipio, surgieron expresiones de "solidaridad" o "acción comunitaria" en la sociedad civil que inmediatamente ocurrido el terremoto avanzó en la apropiación de espacios y, por tanto, en protagonismo. Estos nuevos liderazgos y formatos organizacionales definieron la forma como se organizó la respuesta en los espacios locales, superando liderazgos tradicionales, exigiendo mayores esfuerzos públicos y tensionando el tradicional marco meramente asistencial de las relaciones con el municipio.

Surgieron liderazgos espontáneos. En general de los funcionarios públicos fueron más vulnerados con la situación. Por otro lado, muchos de los liderazgos históricos, como el presidente de tal junta, el presidente de tal otra, no aparecieron. Se vio quiénes llevaban el asistencialismo a cuestas (...). Y quiénes participaban hasta amanecerse buscando soluciones, como por ejemplo la del agua potable (Funcionario Municipal comuna del Biobío).

Podemos afirmar que este periodo inicial de respuesta se caracterizó por la aparición de estos nuevos liderazgos, estilos y organizaciones en lo comunitario. Este fue un hecho clave, pues este “nuevo tejido social” permitió responder con energía a las necesidades organizativas que demandó la emergencia. Cuando se hace el análisis de las primeras semanas de respuesta a la emergencia, la aparente “vulnerabilidad social”, tan comentada y ensalzada en los medios de comunicación, al parecer, se minimiza en comparación con estas expresiones de organización.

Algunos comités ya existían pero otros surgieron por el desastre. Y ellos han liderado el trabajo comunitario, la gente los respalda plenamente, y gran parte de la ayuda que ha llegado se ha canalizado a través de ellos (Entrevista a Dirigenta Comunitaria comuna de la Región del Maule).

Es importante destacar que este nuevo escenario planteó un desafío mayor a los municipios: asumir un rol articulador social e institucional en un contexto de post desastre y con serias limitaciones no coyunturales sino que históricas, en la comunicación con los niveles regional y nacional. En este escenario, la flexibilidad de los municipios y sus equipos profesionales fue clave en la gestión de la emergencia y la catalización de las voluntades, pues pese a la “no-planificación”, sus funcionarios supieron responder con creatividad al contexto, innovando en una amplia gama de situaciones. A partir de la información recopilada a través de entrevistas con actores de estas “innovaciones”, podemos categorizarlas en tres tipos: uso y apropiación de espacios públicos, trama organizacional interna y procedimientos.

Innovación en el uso y apropiación de espacios públicos frente a la emergencia

El comercio que provee más de 4.000 empleos está en 0. Ha habido una sensación de abandono, de nunca más nada, por eso se decidió abrir la Plaza de Armas, para dar esperanzas e impulsar la actividad de la población. Ahora se quiere reconstruir la ciudad, cuando al principio no se quería hacer nada. Entrevista a equipo de emergencia comuna del Bío Bío (A 20 días del terremoto)

Innovando en su trama organizacional interna

Para eso se hizo un tipo certificado de habitabilidad, es decir se combinó personal del departamento de obras y del departamento social que sistematizaron información del daño de las viviendas, para certificar daños y qué tipos de daños hubieron para luego implementar las soluciones. Exposición de equipo municipal de comuna del Bío Bío en Taller sobre Recuperación.

En un principio se hizo un mapa de los lugares más afectados, las comunicaciones desde mi punto de vista fue buena. El departamento Social se fusionó con el departamento de Salud para poder responder mejor a la emergencia. Encargado de Proyectos funcionario Municipal comuna de la Región del Maule

Innovaciones procedimentales

En lo que respecta al área de vivienda (el municipio) dispuso una línea de financiamiento adicional a los subsidios tradicionales. Eso simplificó procesos engorrosos para postular a las viviendas. Por lo que sirvió enormemente. Encargado de Unidad de Vivienda Comuna del Bío Bío.

Fuente: Elaboración propia.

Entre otros aspectos de gestión en este punto, se puede destacar el punto referido a la creatividad y capacidad de respuesta que se encontró en la relación municipio (funcionarios públicos) y comunidad (organizada y no organizada). Respuesta no planificada y caracterizada, según los y las entrevistados(as) como “natural”, “por inercia” o “informal”.

La informalidad fue lo más eficiente para el terremoto. O sea los canales informales funcionaron mucho más que cualquier firma del alcalde. La gente venía acá a tocar la puerta y en ese conflicto logramos ordenarnos. No existía la formali-

dad del documento que tenía que pasar por el alcalde. Para nosotros fue positivo porque pudimos tomar decisiones en terreno, pudimos conocer las necesidades de las personas en terreno. La comunicación con otras zonas era vía vehículo. Cuando compramos las primeras mediaguas las compramos con el compromiso que iba a llegar alguna plata, que se iba a aprobar, sin pasar por la formalidad. Y esa informalidad nos sirvió para atender la emergencia (Encargado de Proyectos funcionario Municipal comuna de la Región del Maule).

El sectorialismo y el centralismo re-encausando al sujeto político en el territorio

Pasadas las semanas iniciales de respuesta a la emergencia, “nuevos” procesos de respuesta se instalaron en las comunas y localidades. Esta respuesta provino de los niveles centrales de cada sector y fue liderado por las líneas de asistencia provenientes directamente desde Santiago.

En este período, aparece con fuerza la idea de que la intervención sectorial será “mejor” en eficiencia y cobertura, cuestión que resulta puesta en duda en la evaluación que los actores locales entrevistados hacen de ella.

Porque nosotros hablamos con las oficinas de Santiago, el Mideplan, y nos dijeron que ya sabían lo que necesitábamos, que ya tenían todo listo. Cuando en realidad aún no tenían comparaciones, ni mediciones de campo, ni listas de daños, ni listas de necesidades. (Entrevista a Administrador Municipal comuna del Biobío).

Acá a los 30 días vino el Subsecretario de Desarrollo Regional a pagar, y fue un caos. La Subdere se puso con los funcionarios y después todo era como “implemente este programa”, “envíe la factura para acá”, “nosotros pagamos” (Entrevista a SECPLAN comuna de la Región del Maule).

Las críticas a la intervención sectorial no solo se refieren a la descoordinación y no-consideración de las capacidades, mecanismos y procesos instalados por los municipios, sino también, desde la perspectiva de la política local y del capital social, a la “desactivación” de la participación ciudadana y del tejido social con su instalación en el territorio.

Eso [el trabajo social] funcionó inicialmente, pero después llegaron los programas de gobierno que bajaron con el tema de las mediaguas, de recursos, y cuando la gente empezó a ver las mediaguas la actitud fue cambiando y todo el mundo quiso acceder a las mediaguas y surgió algo más individualista. Y la idea inicial era que con esa gente nosotros les íbamos a en-

tregar la mediagua pero que ellos iban a armar la mediagua, que el vecino iba a ayudar en este tema en conjunto. Como generar comunidad a través de la experiencia. Pero eso no resultó. Llegó un Techo para Chile con sus jóvenes a armar las mediaguas, a ayudar, a apoyarnos (Entrevista a SECPLAN comuna de la Región del Maule).

Eso va quedar como una hipótesis porque si no hubieran llegado esos programas no sé de qué manera habríamos enfrentado la situación. No más allá de 15 días nosotros ya estábamos en terreno, la gente veía una presencia. Llegamos nosotros con los presidentes de las juntas de vecinos que eran sus representantes, entonces yo creo que podríamos haber logrado encontrar una solución más propia, más de [la comuna] y habríamos a lo mejor logrado un acercamiento (Entrevista a Encargado de Proyectos comuna de la Región del Maule).

De la misma forma, con la llegada de los planes generales comienzan a aparecer -nuevamente- los rasgos asistenciales por sobre el empoderamiento ciudadano.

Hay un estilo de intervención social en donde se privilegió lo que era asistencial y lo productivo. Quizás hubiera sido mucho mejor haberlos dejado un poco solos para que fueran tomando más personalidad, que sean emprendedoras. (Administrador Municipal Comuna de la región del Maule).

La llegada a los territorios de la estructura de operación pública sectorial, desagregó la demanda local (territorial e integral) en una serie de demandas enfocadas en grupos específicos distinguidos por la lectura de afectación que la propia respuesta hacía (damnificados-vivienda, sin medios de vida-alimentación, niño/jóvenes-es escuelas, enfermos-postas/hospitales), lo que transformó los ejes territoriales de respuesta municipal y ciudadana operada inicialmente luego del desastre.

De esta forma, pasamos desde una demanda local-social de apoyo a la “recuperación-desde-la-emergencia”, a una demanda específica -de parte de grupos de víctimas del desastre- de bienes y servicios en “respuesta-a-la-emergencia”. En el tránsito de una expresión a otra.

Curiosamente, la misma respuesta sectorial-centralista que reemplazó los espacios construidos localmente por los municipios, basó su intervención en la capacidad de acción institucional de estos. Luego, los funcionarios municipales, regularmente sobre cargados laboralmente, debieron ahora hacerse cargo del peso burocrático del andamiaje y operacionalización de las respuestas sectoriales.

Estamos ahora con un nivel de trabajo impresionante, además el gobierno ha tirado una cantidad de proyectos con una cantidad de burocracia, con una seria de papeles por llenar, que se cae el sistema, etc. Y todo eso para más de 10.000 personas. El municipio hoy está colapsado, no tiene la capacidad para enfrentar esta situación, no tiene los recursos humanos necesarios, eso no lo vamos a decir públicamente pero es así. (Administrador Municipal comuna del Biobío). Primero hubo un bombardeo que te pedían información y esa misma información te la pedían de 4 a 10 veces, o sea entre ellos no se coordinaban. Además los programas, el ministerio del interior iba a entregar las mediaguas y se demoró bastante. Más que nada fue la sensación que el gobierno instalado no confió en la infraestructura, no confió en el Municipio. Entonces todo llegaba listo y nosotros sólo éramos un medio intermediario. Aquí teníamos alimento, y mandaban alimento. (SECPLAN Municipalidad de la Región del Biobío).

Conclusiones

El sistema político local responde a la emergencia en un primer momento de manera espontánea. Con coordinaciones guiadas sobre todo por los equipos municipales y por organizaciones y liderazgos en emergencia. Innovando administrativa e institucionalmente las mejores respuestas, entendiendo el mapa de las acciones desde un enfoque territorial.

Luego de la primera respuesta caracterizada por la coordinación sin planificación, y por la ausencia del gobierno central y regional en la respuesta, pasadas las semanas, aparece la respuesta sectorial, que demanda del municipio información, al mismo tiempo que operacionaliza las líneas de reconstrucción centralmente elaboradas

Estas nuevas respuestas redundarán en una sobre carga burocrática y en la incapacidad de los funcionarios municipales para articular y activar los planes centralizados de respuesta; y en la desactivación de los tejidos políticos, sociales y solidarios emergidos en las comunas como respuesta a la emergencia. Finalmente -y en el plano hipotético, donde, insistimos, se mueve todavía gran parte de este artículo- esto redundará en la mala evaluación posterior de los Municipios, a quienes les ha tocado entonces asumir el rol de “chivo expiatorio” de la descoordinación de esa entrega centralizada de la ayuda y la respuesta. Las fallas son siempre municipales. Ellos serán siempre los burócratas.

Ahora estamos en un período en el que aún no tenemos gobierno, el gobierno no se ha instalado, no hay SEREMI, no hay gente con facultades de tomar decisiones, y los distintos instrumentos que ha generado el gobierno se han generado sobre la base de un centralismo excesivo. Eso ha producido que la gente concentre sus críticas hacia la única autoridad conocida, el municipio, porque no hay más autoridades a las cuales pedirle o exigirle. (Equipo de Respuesta a la Emergencia Municipalidad del Biobío).

Lo mejor que se ha hecho, independiente que la población de la comuna haga una evaluación negativa de la gestión, es que la municipalidad actuó muy rápidamente, sola-sola que es importante recalcarlo, y con los escasos recursos que tenía, hubo que tomar decisiones importantes, como contener a la gente, de entregar alimentos, sin tener una respuesta ni recursos del Gobierno central. En los primeros momentos no había servicios públicos. Luego llegó la ayuda del Gobierno y de otras comunas, de grupos de apoyo de voluntarios. La municipalidad asume gastos para darle una respuesta temprana que a lo mejor no le correspondía, como por ejemplo luz, agua, que hacen pebre el presupuesto municipal. (Encargado de Emergencia comuna del Biobío).

Finalmente, emana una evaluación desgarradora: la pérdida paulatina de esa solidaridad inicial alcanzada, de los nuevos liderazgos, de la acción de lo social en pro de la respuesta (y el desarrollo).

A pesar de toda la situación, vimos a una comunidad entregada, solidaria, gente que llegaba con sus camionetas a ofrecer lo que tuvieran, como diciendo “aquí estoy”. El tema es que en un principio fue así, la gente se sensibiliza en el momento pero después vuelve a la rutina que te saca de ese momento y te impide a lo mejor seguir en eso. Las grandes ocasiones gatillan estos gestos. El tema de los mineros es un ejemplo de esto también. (SECPLAN de comuna de la región del Maule).

Desapareció el Estado el 27 de febrero y las personas actuaron en pánico. desapareció el Estado el 27 de Febrero y las personas actuaron de manera organizada. En estas últimas el municipio sirvió de eje articulador, emergieron nuevos liderazgos entre los funcionarios municipales a contrata y entre los dirigentes, sobre todo jóvenes, de las organizaciones comunitarias. Nadie estaba preparado, sin embargo lograron tomar decisiones rápidas e instalar un sistema comunitario o solidario de respuesta a la emergencia. El compromiso y la experien-

cia local sirvió de ayuda, y la comunidad, en general, se mostró agradecida. Sin embargo, 3 semanas después, cuando reaparece el sectorialismo del Estado, las municipalidades pasan a tener el rol de encargados de levantar información y repartir la ayuda.

Un par más de semanas, y las municipalidades, otrora paladines de la recuperación, ahora son ineficiente burocracia. Los nuevos dirigentes de la emergencia, volvieron también a soterrarse en la comunidad. El sectorialismo regresó y, al mismo tiempo que descontextualizó las ayudas y labores de respuesta a la emergencia y recuperación, dio cuenta de su alta ineficiencia en la administración de los territorios. Las municipalidades bajo ramos de olivo fueron durante tres semanas instituciones heroicas a cargo de la emergencia. Días después fueron sacrificadas como las responsables de la burocracia, corrupción y el fracaso de la reconstrucción. De héroe a villano. Del pánico a la organización. El terremoto, el territorio y sus contradicciones. ♦

Bibliografía

Delamaza, Gonzalo (2009), Estado actual y desafíos para la institucionalización de la Participación Ciudadana en Chile. En Daniel Flores & Gonzalo Delamza Compiladores (2009), Gestión Municipal Participativa. LOM Ediciones, Santiago.

Dupuy, Jean -Pierre. (2000), El Pánico. Gedisa. Barcelona.

Dupuy, Jean -Pierre. (1998), El Sacrificio y la envidia. Gedisa. Barcelona.

Girard, René. (2009), La Violencia y Lo Sagrado. Anagrama. Barcelona.

Illanes, María A. (2003), Chile des-centrado. Formación socio-cultural republicana y transición capitalista, 1810-1910, LOM, Santiago.

Kantorowicz, Ernst. (2012), Los dos cuerpos del rey. Akal. Madrid.

Laclau, Ernesto (2002), Misticismo, retórica y política. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires.

Lechner, Norbert (2007a), Las sombras del mañana: la dimensión subjetiva de la política. LOM Ediciones, Santiago.

Márquez, Rodrigo y Moreno, Carolina (2007) "Desarrollo sin ciudadanos: el "modelo" chileno de los últimos veinte años", en Ciudadanía y Desarrollo Humano, cuaderno de gobernabilidad democrática 1, Siglo XXI, Buenos Aires.

Sennett, Richard. (2005) La corrosión del carácter. Anagrama. Barcelona.

1. Este ensayo omite todos los nombres propios y algunos lugares, por el resguardo e integridad de los y las entrevistados.

2. Directora de Desarrollo Comunitario.

D.F.C.

Nuevas configuraciones del espacio que obligan a repensar el Estado y la política

por Mónica Vargas Aguirre*

Las relaciones sociales no se establecen en el aire, están siempre contenidas en un territorio que incide en ellas al mismo tiempo que el territorio es influido a su vez por la sociedad que contiene, generándose una relación recíproca y permanente imposible de soslayar. En un planeta que desde la revolución industrial ha tenido un crecimiento explosivo de lo urbano llegando hoy en día a tener más del 50% de la población habitando en ciudades (76% en los países desarrollados y 40% en los países en vías de desarrollo), la mayoría de lo que sucede en la sociedad está influido por lo que sucede en el espacio urbano. Este espacio, como cualquiera “es” y “se transforma” a partir de tensiones, conflictos, transacciones y pactos que solo cobran sentido desde la perspectiva de las relaciones sociales.

Los conceptos de Ciudad, Estado y Poder, están necesariamente ligados, aunque no siempre se les analice integralmente, desvinculando el espacio que contiene a la sociedad de ella misma, olvidando que la polis en su origen “fundada en la democracia, se integraba al ciudadano, quien la asumía como propia” y se convertía en un elemento indivisible. Fue la ciudad “la primera forma de participación política y el escenario de construcción de la tríada compuesta por: Ciudad, Estado y Ciudadanía” (Carrión, 2007). Hoy emerge la necesidad de volver a ese principio y revisar la forma del ejercicio del poder en cada territorio y el impacto que este tiene en las dinámicas propias del Estado, de modo de iluminar el camino hacia la comprensión de los fenómenos político-sociales y psíquicos emergentes. Dicho de otra manera, el poder es afectado por las dinámicas territoriales y éstas a su vez afectan y tensionan las dinámicas de poder, la relación constante se traduce en la modificación no solo del espacio en sí mismo, sino que en tensiones y cambios en aquellas instituciones que sustentan el poder legítimo.

*SOCIÓLOGA UNIVERSIDAD DE CHILE, TRABAJADORA SOCIAL UV, DIPLOMADA EN NEGOCIACIÓN Y RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS POLÍTICO INTERNACIONALES UNIVERSIDAD JAVERIANA DE COLOMBIA, DIPLOMADA EN CIENCIA POLÍTICA (UCH) MAGISTER EN ASENTAMIENTOS HUMANOS Y MEDIO AMBIENTE PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CHILE, MAGISTER© EN CIENCIA POLÍTICA (UAHC) DOCTORANTE EN CIENCIAS SOCIALES UNIVERSIDAD DE CHILE.

La relación Ciudad, Estado y Ciudadanía hoy en día se evidencia conflictiva y trabada, segregación, gentrificación, conflictos ambientales, violencia, represión, etc. son las manifestaciones concretas del problema, las que, sumadas al aumento de los niveles de información de la ciudadanía más consciente de derechos, y un mercado omnipresente y omnipotente, regulador de las relaciones, ponen en tela de juicio el rol del Estado Nacional como sustentador del poder legítimo y legitimado dentro de un territorio amplio denominado “Territorio Nacional”.

Para lograr este objetivo se analizará algunos ejemplos paradigmáticos de tensión en la relación, ética poder y territorio en Chile, tomando en consideración el resto de los artículos de este libro. Así, se puede ver que es casi un consenso que la desigualdad es uno de los principales problemas del país y que la segregación urbana es el reflejo físico de la misma. También existe bastante aceptación respecto a que ni la política ni el Estado han dado respuestas satisfactorias a las demandas sociales de los últimos 40 años. Y es un hecho además, que el país tiene indicadores macroeconómicos positivos que demuestran que más que un problema de dinero para solucionar estos temas, a faltado voluntad política para hacerlo.

En una sociedad neoliberal como la chilena, en donde la “razón política del gobernante” es reemplazada por la “razón económica del mercado”, es evidente el desplazamiento de la soberanía desde “el pueblo” hacia la “mano invisible”. Esto genera una encrucijada, en la que un sujeto que requiere vincularse con otros para constituirse como tal, se transforme en un objeto (individuo) que compite con otros objetos (individuos) por lograr el “éxito personal”, poniendo al conflicto como la motivación única de la acción en desmedro del bien común y del accionar colectivo. Las personas se ven enfrentadas a la paradoja de requerir colaborar con los “otros” para sobrevivir, teniendo que competir con esos “otros” y así tener “éxito”. La cotidianeidad del capital por tanto, pone a estos seres ante la dicotomía constante entre sus “necesidades” construidas culturalmente y su afirmación como sujetos, con la consecuente ansiedad moral y real, potenciando la ansiedad neurótica, el estrés y las relaciones violentas. Activando los mecanismos de defensa psíquicos hasta el punto en el cual se hacen insuficientes y el “Yo” percibe el fracaso, detonando la neurosis y, como el acto es social, le sucede una “neurosis colectiva”. Entendida ésta como una falta de sentido del colectivo vinculado a la incapacidad de una sociedad para enfrentar sus traumas y conflictos.

El capitalismo global desterritorializado impone además una doxa (1), que se caracteriza por desdibujar los lindes culturales y territoriales entre Estados Nacionales, traspasando las fronteras y homogeneizando las sociedades en el consumo, a esto se le contraponen una suerte de “acto de resistencia local” caracterizado por una práctica cotidiana para “resistir”, entendiendo el “resistir” no como combate a las ideas dominantes con mira a la toma del poder, sino más bien como una estrategia de sobrevivencia de las comunidades locales.

El cambio histórico del Estado Keynesiano de la década de los 50' al Estado Neodarwinista de fin de siglo, supone un cambio en el encuadre de los análisis territoriales, se pasa de un Estado de Bienestar preocupado por la planificación del habitar, a un Estado que deja al mercado la ocupación de los territorios y que penaliza la miseria como estrategia de reproducción de mano de obra barata, emerge un Estado Penitenciario diría Loïc Wacquant señalando que los que poseen el poder del Estado pueden permitir que el destino de los territorios se determine en el sector de la economía privada, pero esto es una cuestión de elección y hay muchas otras alternativas, abriendo la pregunta sobre cuál es el impacto de la adopción de esta política en la relación entre los ciudadanos y el Estado. El poder del estado nos dice el autor es utilizado para controlar por medio del castigo a los pobres de la sociedad, en su texto “castigar a los pobres” (2) pone en evidencia que el encarcelamiento no es más que una estrategia disciplinaria para contener los levantamientos de la población originados por las precarias condiciones en las que habita.

El fenómeno descrito lleva a cuestionar la estrategia de ocupación y gobierno de los territorios, y revela la importancia del estudio sistemático del tema, tanto desde las ciencias sociales y políticas, como desde la geografía, el urbanismo y las disciplinas orientadas a los procesos territoriales. La investigación acerca del poder y el territorio sin embargo, se ha visto postergada dada la preponderancia de la relación entre la ideología dominante, la puesta en agenda de los temas y la asignación condicionada de las partidas financieras a la investigación. Aún así, al repensar la política no nos deberíamos negar la posibilidad de repensar el Estado como mecanismo de coordinación social, a tal nivel que podamos incluso cuestionar su existencia presente y futura.

Chile un caso paradigmático de la tensión ética, poder y territorio

El Poder: Chile un Estado capturado.

En un país en que el 90% de la población habita en ciudades, y que hasta el 2010 en términos cuantitativos muestra cifras alentadoras respecto de la cobertura habitacional el debate se centra en la calidad del habitar, es decir la pregunta central es si la calidad del habitar es similar en todo el territorio y la respuesta es que no y que hay grandes diferencias. Cabe entonces también si realmente existe algo así como “la” ciudad. Hoy las investigaciones demuestran que “la ciudad” no es un todo homogéneo que reparte equitativamente entre sus habitantes los beneficios y los riesgos de vivir en ella, por lo tanto una ciudad no necesariamente es “la ciudad” sino más bien un entramado dinámico de relaciones entre espacios diversos en un territorio acotado (Marcuse, 2005). Las manifestaciones territoriales de la diversidad ocultada dentro de un territorio denominado “la ciudad” o “el país” que en realidad no son “la ciudad” “ni el país” sino territorios heterogéneos son: pobreza, segregación y asimetrías de poder.

La ciudad no reparte los beneficios ni las externalidades negativas equitativamente diría Romero (Romero, Molina, & Sarricolea, 2009), y yo agregaría que tampoco reparte equitativamente la localización del poder. La elite chilena se construye desde el origen de su emplazamiento urbano en territorios diferenciados. Si bien hasta el 1900 el tamaño del territorio y la configuración de la sociedad que lo construía y a la que contenía, permitía la interacción entre elite y pueblo, en el siglo XX paralelo a los cambios en la sociedad y la ciudad, aumenta el tamaño del espacio, modificándose las distancias físicas y sociales hasta llegar al siglo XXI en el cual la urbe y la sociedad se fracturan al punto de los desencuentros haciendo del mercado el principal mecanismo de coordinación.

El poder en Chile se encuentra concentrado en 5 comunas de la Región Metropolitana en donde la densidad de habitantes que toman decisiones socioeconómicas y políticas es muy alta. Así por ejemplo en 5 comunas viven las personas que deciden lo que ocurrirá en las 345 comunas del país. Un ejemplo reciente de ello es que al analizar las comunas donde residen los 9 ex candidatos presidenciales de las elecciones del 2013, descubrimos que 8 de ellos habitan muy cerca y dentro de estas 5 comunas, a excepción de Roxana Miranda que vive en San Bernardo. Sumado a lo ante-

rior está el hecho que varios de los alcaldes recién electos no viven en las comunas que lideran sino en la zona oriente de Santiago.

Así, se han naturalizado los “espacios de poderosos” y “espacios de oprimidos”; “espacios de ricos” y “espacios de pobres”; “espacios incorporados” y “zonas grises”; etc. A tal punto que pocas veces debatimos en el plano ético su existencia. Estas denominaciones de los territorios son la representación cartográfica de la desigual distribución del poder, de las “ciudadanías diferenciadas” y, por lo tanto, de la “democracia limitada”.

El Estado Nación se ha constituido en el instrumento de dominación de algunos de sus habitantes, aquellos que pertenecen a una elite económica y política que lo han capturado para sí, no incluyendo a “los otros”, entendiéndolo por “otros” a cualquier persona que no pertenezca al cerrado círculo del poder. Aquellos que cuentan con la mayor cantidad de recursos financieros y de conocimiento son parte de dicho círculo, el que además de monopolizar el poder dentro del Estado, toma decisiones, hace leyes, planifica, piensa y construye el país de acuerdo a sus propias concepciones de mundo.

Para nadie es un misterio que el poder económico y político en Chile se concentra en territorios específicos, sin embargo poco se ha estudiado respecto a la elite. A continuación se analizan algunos datos obtenidos a partir de investigaciones preliminares que vinculan lugares de residencia con poder económico, legislativo, ejecutivo y judicial.

El poder político se concentra en 5 comunas de la zona oriente de Santiago. Así por ejemplo, de los nueve aspirantes a la presidencia en las elecciones del pasado 17 de noviembre de 2013, 3 habitan en La Reina: Michel Bachellet, Marcel Claude y Franco Parisi Fernández; 2 en Las Condes: Evelyn Matthei y Ricardo Israel Zipper; 1 en Providencia: Tomás Jocelyn-Holt Letelier; y 1 en Lo Barnechea: Marco Enriquez-Ominami. Por su parte, Alfredo Sfeir Younis a pesar de vivir en Ninhue, región del Bío Bío, sus 4 hermanos viven en Vitacura. La única que se distancia de estos candidatos es Roxana Miranda Meneses que vive en San Bernardo.

El poder económico también se concentra en estas comunas. Así, de las 5 personas que figuran en la revista Forbes 2012 como los más ricos del país, 3 viven en Las Condes: Horst Paulman, Sebastián Piñera y Roberto Angelini Rossi; 1 en Lo Barnechea: Elio-doro Matte Larraín; y 1 vive viajando por el mundo, Iris Fontbona, viuda de Luksic se la pasa entre Inglaterra, USA y Croacia.

Es decir de los 756.096 km² que tiene el país, estas familias viven concentradas en un solo territorio denominado “Cono Oriente” de Santiago.

El Poder: Falta de representatividad

Para Weber el Estado es aquella institución que emplea la dominación atribuyéndose, ya sea legítimamente o no, el monopolio de la coerción física. Los ciudadanos se convierten entonces en la “sociedad civil” y son aquellos grupos que aceptan la dominación o la ponen en cuestión. Yo agregaría que la asimetría de poder se produce cuando el Estado se ve capturado por un grupo específico que habita en un territorio delimitado, acaparando el “monopolio de la coerción física” y la denominada “sociedad civil” habita en el resto del territorio invisibilizada y sin posibilidades de acceder a la toma de decisiones.

Hoy en Chile el Estado está capturado, pero además ha ido perdiendo su rol protector, a partir de la implementación de políticas neoliberales (Arteaga & Pérez, 2011, pág. 68). Entre 1990 y 2014 las políticas implementadas por el Estado Chileno no han logrado contener las desigualdades en el espacio urbano, pero tampoco se ha tenido la intención de hacerlo, así a pesar que ha existido alternancia en el poder por parte de las dos principales coaliciones políticas, el marco en el cual se mueven las políticas públicas es siempre neoliberal y, desde esa perspectiva, se mantiene la tendencia de inequidad socioeconómica.

Si ya en 1998 el Informe de Desarrollo Humano de Naciones Unidas señalaba que junto a los éxitos de la modernización existía un “difuso malestar social” (PNUD, 1998), al año 2014 el malestar se incrementa, la violencia crece en el espacio urbano, la ciudad aumenta su segregación, los unos no conocen a los otros y el miedo se instala en las relaciones sociales, el Estado se encuentra disminuido producto del ajuste estructural, no se hace cargo del problema y la sociedad queda a la deriva. Si bien “hoy los individuos tienen una mayor libertad de elección, no solo en el consumo de bienes y servicios sino que también con quién quieren convivir y con qué reglas” (Lechner, 2007, pág. 440), el peligro es que cada grupo quiera efectivamente vivir con sus propias reglas y esas reglas entren en contradicción con las reglas de los otros poniendo en riesgo la sustentabilidad misma de la vida en comunidad. En el mejor de los casos nos enfrentamos a un cambio de paradigma de organización, el que no necesariamente incluye al Estado.

Por otra parte, en el país los partidos políticos bordean un 10% de adhesión según las encuestas elaboradas por el CEP. Si se comparan los resultados de las elecciones municipales del año 2008 y 2012 con información proporcionada por el SERVEL y el INE, aparece un preocupante fenómeno vinculado a la representatividad y legitimidad de los candidatos electos. Considérese que al año 2008 (con voto obligatorio e inscripción voluntaria) el pa-

drón electoral era de 8,2 millones de personas y la abstención de ese padrón alcanzó un 14,2%, sin contar que en ese mismo año las personas en edad de votar ascendían a casi 12 millones, por lo tanto, la realidad es que se abstuvieron casi 4 millones de personas, la mayoría de ellas entre 18 y 29 años, es decir jóvenes. Dicho de otro modo, en el año 2008 la abstención alcanzó casi un 43% de las personas en edad de votar. En el año 2012, por su parte, el escenario es peor aún: con un sistema de voto voluntario e inscripción automática el padrón aumentó a 13 millones de personas, lo que podría aparecer como positivo, sin embargo, la abstención también aumentó a casi un 60%, por lo tanto solamente el 40% de la población eligió a los representantes que hoy existen en el espacio local, podríamos decir que “ganó el bloque de la abstención” pero que no eligió ningún alcalde ni concejal.

Algunos investigadores como Claudio Fuentes de la UDP y Eugenio Rivera del Barómetro de Política y Equidad, señalan que estos altos niveles de abstención pudiesen deberse a una falta de sintonía entre quienes aspiran a representar a la población y los votantes, pero más preocupante aún es que ambos coinciden en la idea que la ciudadanía percibe que el voto no implicará un cambio significativo del actual estado de las cosas, razón por la que se “sale del sistema” absteniéndose.

Ahora bien, complementando lo anterior con un análisis comparativo de la abstención, incorporando la dimensión espacial, se obtiene a primera vista que ésta es transversalmente alta, pero si nos acercamos al detalle vemos que en comunas “pobres” de la Región Metropolitana como El Bosque, Maipú, San Joaquín, Recoleta, San Bernardo, Pudahuel, Santiago, La Granja, Lo Espejo, La Pintana y Puente Alto el porcentaje de abstención se ubica entre un 65% y un 78,9% y, en las comunas más ricas como Providencia, la abstención es solo de un 58%, es decir existen casi 20 puntos porcentuales de diferencia. Por lo tanto, no solo hay una alta abstención generalizada sino que ésta, a su vez, tiene un correlato territorial que refuerza la idea que este Estado y esta democracia es vista como propia solo por algunos.

Repliegue y fragmentación de la clase trabajadora y sus desesperanzas

La pregunta que emerge en este contexto es ¿por qué no ha habido un levantamiento de la clase trabajadora o derechamente una revolución en busca de la toma del poder? Una respuesta tentativa podría ser que la desindustrialización, la destrucción del sindicato, el aumento del empleo terciario, la flexibilidad laboral, el deterioro de la imagen de los barrios obreros y la gentrificación

han propiciado las condiciones para que la otrora unificada clase trabajadora se fragmente y disperse.

Ha habido cambios morfológicos señala Loïc Wacquant, tales como crecientes divisiones según habilidades personales, situación laboral, estrategias de reproducción y dispersión espacial. Pero también ha habido una “desmoralización colectiva y devaluación simbólica” en el debate cívico y científico del concepto de “clase trabajadora”. Los investigadores en lugar de seguir la pista al “fondo” del fenómeno, es decir, a los mecanismos de descomposición de clase y sus correlatos espaciales, han seguido el camino de la “forma” focalizándose en la etnia y la segregación por una parte y sobre la pobreza urbana y la delincuencia por otra. La situación anterior se produce en un contexto de caída de los socialismos históricos y del dominio del neoliberalismo como ideología unificadora, que deja sin proyecto cohesionador a la clase trabajadora.

Lo anterior se transforma en una suerte de desesperanza y distanciamiento de la política y de lo político, asumiendo que la toma del poder no es posible, la estrategia es el repliegue y la sobrevivencia en los espacios locales.

Los nuevos movimientos sociales de carácter local

En el contexto anteriormente presentado ha emergido una nueva forma de hacer política, aquella que releva el poder local. Durante los últimos años, los medios de comunicación han informado acerca de las demandas políticas que varias municipalidades y organizaciones han puesto sobre la mesa transformándolas en importantes movilizaciones locales con repercusiones nacionales. Todas, motivadas por lograr tomar decisiones y ganar espacios de influencia sobre las configuraciones de sus propios territorios.

La emergencia de conflictos locales vinculados con la gestión territorial del Mercado, son la evidencia de la imposibilidad de unos pocos de comprender y dar respuestas a las demandas de muchos y diversos. Hoy existe una política y un Estado capturado por un grupo social clausurado, y que no tiene la capacidad de captar la heterogeneidad de las dinámicas socioculturales, económicas y políticas de los espacios locales.

Así, por ejemplo, las demandas que realizan los ciudadanos habitantes en las comunas de Aysén, de Freirina o de Tocopilla, no son más que un llamado de atención frente a la mala calidad de vida de los habitantes de estas comunas, los que sufren las consecuencias del Mercado como mecanismo de regulación y la ausencia del Estado como garante del Bien Común. El problema es que este llamado de atención se realiza fuera de la institucionalidad establecida, dado que los mecanismos dentro de la legalidad no dieron resulta-

dos satisfactorios, es decir la población crea mecanismos alternativas para solucionar sus problemas. Ahora bien, cuando estas excepciones se convierten en la regla no se puede sino pensar en que hay un problema en la institucionalidad que rige el país.

Pero, ¿qué podría suceder si no se interviene esta situación? bueno, pues, no cabe más que la agudización de las frustraciones, lo anterior dada la percepción de injusticia, de desigualdad y ausencia de respuestas por parte de los que se les ha mandado a responder: es decir el Estado.

La pregunta que cabe hacerse entonces es: si es el mercado el que ejerce el rol de ordenador de las relaciones en sociedad y por ende de los territorios. ¿por qué la población debería continuar legitimando el poder del Estado, si como hemos visto éste no tiene como finalidad el bien común y tampoco es capaz de organizar la convivencia en el marco de un orden social, político y jurídico?.

Bibliografía

- Aliste, E.** (2008). Desarrollo Territorial: de la economía global a la economía local". MUNITEL Escuelas 2008. Santiago de Chile: MUNITEL.
- Aliste, E.** (2008). Huellas en la Ciudad, Territorio y Espacio Público como Testimonio para una Geografía Social. Actas de la Segunda Escuela Chile - Francia en Ciencias (págs. Pág. 49-58). Santiago de Chile: Universidad de Chile.
- Araujo, K., & Martuccelli, D.** (2012). Desafíos Comunes, Retrato de la sociedad chilena y sus individuos. (Vol. Vol. 1). Santiago de Chile: LOM.
- Bourdieu, P. &** (2003). "Doxa y vida cotidiana". En S. Zizek, Ideología : un mapa de la cuestión (págs. 295-308). Madrid, España: Fondo de Cultura Económica.
- Bourdieu, P.** (1999). La dominación masculina. Barcelona: Anagrama.
- PNUD,** (1998) Informe de Desarrollo Humano en Chile. Las paradojas de la modernización.
- Utreras, G., & Navia, P.** (2013). Diferencias generacionales en la participación electoral en Chile, 1988-2010. Revista de Ciencia Política, Vol.33(Nº2), 419-441.
- Wacquant, L.** (2010). El Diseño de la Seclusión Urbana en el Siglo XXI. (Y. S. Architecture, Ed.) Perspecta, The Yale Architectural Journal(43), 164-175.
- Wacquant, Loïc.** "Relocating Gentrification: The Working Class, Science and the State", Recent Urban Research International Journal of Urban and Regional Research, Vol. 32 N°1, marzo de 2008. pp 198-205

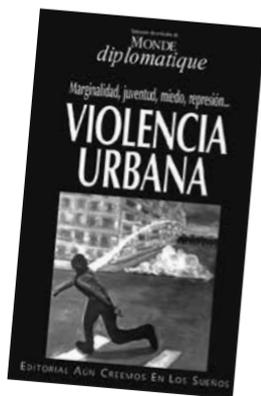
1. Doxa: El uso que se hace del concepto proviene del que aparece en los textos de los años 90' de Pierre Bourdieu, en particular en su texto "Espacio Social y Poder Simbólico" (Bourdieu P., 1987) y en la entrevista que le realiza Terry Eagleton denominada "Doxa y vida cotidiana" (Bourdieu, 2003) recogida por este último en su texto "Ideología, un Mapa de la Cuestión" (Zizek, 2003). En este marco, Doxa es definida como "creencias u opiniones que se presentan como naturales e incuestionables y que implican un conocimiento práctico" (Bourdieu, 2003, pág. 9) como un modo de poner a las prácticas cotidianas en un lugar en el cual son capaces de construir un cotidiano irreflexivo y naturalizado y de disminuir la preponderancia de la representación.

2. Wacuant Loïc; "Castigar a los Pobres", editorial Gedisa, 2010.

M.V.A.

Libros publicados por la Editorial Aún Creemos en los Sueños

Políticas Sociales Regionales
Mujeres trabajando
Las batallas por el agua
Alternativas
Chilenos en el exterior
Allende, la UP y el Golpe
Brasil
Diversidad sexual
Migraciones
El legado de Hugo Chávez
Resistencia del pueblo-nación mapuche
Me gustas cuando hablas
China
Mapa de los conflictos ambientales
Haciendo camino
Eduardo Galeano
Allende, discursos fundamentales
Viajes
Clases medias
Un escritor un país
Recuperar los recursos naturales
Empleo doméstico
Cárceles
¿Un planeta sobrepoblado?
Crónicas de Luis Sepúlveda
Agrobiodiversidad
Le Monde Diplomatique. Más que un periódico
Democracia electrónica. ¿Qué desafíos para A. Latina?
Luis Sepúlveda. Asalto a mano santa
La identidad judía
La prensa
Extraterrestres
Narcotráfico
El aborto
Las nuevas potencias
Palestina-Israel
La Crisis del Siglo por Ignacio Ramonet
Pensamiento crítico latinoamericano - Cuadernos CLACSO
El Blog de Luis Sepúlveda
Los calzoncillos de Carolina Huechuraba por Luis Sepúlveda
La condición animal
¿Un mundo sin petróleo?
El Vaticano
El mundo en la Nueva era imperial por Ignacio Ramonet
A treinta años... Aún Creemos en los Sueños
Salvar el Planeta
Porto Alegre: la ciudadanía en marcha



**Este libro se terminó de imprimir en el mes de marzo de 2014
en LOM Ediciones
Concha y Toro 23 - Santiago centro - Chile**