

ESPACIO Y SOCIEDAD: DE LA CIUDAD TRIZADA A LA CIUDAD QUEBRADA

[SPACE AND SOCIETY: FROM A SHATTERED TO A BROKEN CITY]



resumen _ El impacto negativo de la globalización en las ciudades ha sido materia de diversos estudios en la última década. Existen evidencias empíricas de una desigualdad urbana que estaría agravando la brecha entre los “ganadores” y los “perdedores” de tal proceso, produciéndose lo que algunos autores llaman “ciudades duales” o “polarizadas”, tanto en el “norte” como en el “sur”. Sin embargo, muchas preguntas surgen para quienes nos interesamos en las ciudades, como por ejemplo: ¿son los gobiernos neutrales o impotentes ante estas tendencias? O, ¿cuál es el rol de los arquitectos, planificadores y otros responsables del diseño urbano?

Lo que aquí se plantea es que las tendencias de la globalización no son los únicos factores detrás de la inequidad social y espacial de cada ciudad. Se estima que los procesos socio-históricos particulares, la cultura dominante y el rol del Estado, sus políticas públicas y los profesionales juegan también un papel muy importante. Con más preguntas que respuestas, este ensayo aspira a compartir algunas reflexiones e impresiones, junto a la síntesis de los resultados de una investigación realizada entre los años 2000 y 2004.

palabras claves _ ciudades duales | polarización | exclusión | política de vivienda

PREÁMBULO _ Muchos estudios urbanos de la última década nos hablan de los efectos de la globalización en las ciudades. Entre ellos, varios dan evidencias de que dicho fenómeno ha empeorado grados anteriores de inequidad social y segregación espacial (Sassen, 1994; Borja y Castells, 1997; Wacquant, 2002). Detrás de conceptos como “ciudades duales” o “polarizadas”, estarían diversos factores causales, tales como los procesos de reestructuración económica y tercerización, la des-industrialización, la precarización de trabajo y la polarización del ingreso (Häuber mann, et al., 2001; Musterd y Murie, 2001).

El resultado de esas tendencias sería que las ciudades evolucionan hacia la desigualdad social y espacial, lo que se expresa por ejemplo en que en todas las metrópolis los “ganadores” de la globalización construyen sus protegidos enclaves lo más lejos posible de los guetos donde los “perdedores” son confinados.¹ Los contrastes se hacen evidentes al transitar nuestras ciudades con áreas completamente conectadas al mundo que muestran su rostro cosmopolita y exitoso, coexistiendo con otras abandonadas en su decadencia y concentrando a los excluidos del sistema.

Sin embargo, el alcance de todas estas generalizaciones parece al menos incompleto. Muchas preguntas surgen para quienes nos interesamos en las ciudades desde interrogantes de interés público: ¿son los gobiernos neutrales o impotentes ante estas tendencias?, ¿qué opciones tienen los ciudadanos de contrarrestar las desigualdades ur-

banas?, hasta preguntas profesionales como ¿cuál es el rol de los arquitectos, planificadores y otros responsables del diseño de las ciudades? o más específicas, como por ejemplo, ¿cómo vinculamos en el análisis fenómenos espaciales y sociales?, ¿qué podemos proponer/aportar en pos de ciudades más “equitativas”?

Con más preguntas que respuestas, lo que aquí se plantea es que las tendencias de la globalización no son los únicos factores detrás de la inequidad social y espacial de cada ciudad. Se estima que los procesos socio-históricos particulares, la cultura dominante y el rol del Estado, sus políticas públicas y los profesionales juegan también un rol muy importante.

Asumiendo que abarcar la complejidad de lo urbano en conjunción con lo social no es tarea fácil, este ensayo aspira a compartir algunas reflexiones e impresiones, junto a la síntesis de los resultados de una investigación realizada entre los años 2000 y 2004.

ESPACIO SOCIAL Y REALIDAD URBANA _ Los arquitectos somos educados para confiar en que mediante las formas y generando espacios determinados podemos crear significados, marcar símbolos y hasta determinar o influir comportamientos. Si ello fuese cierto, también podríamos aceptar que la ciudad es un símbolo de nuestra cultura y que deberíamos esforzarnos por comprender esos significados y sopesar sus efectos.

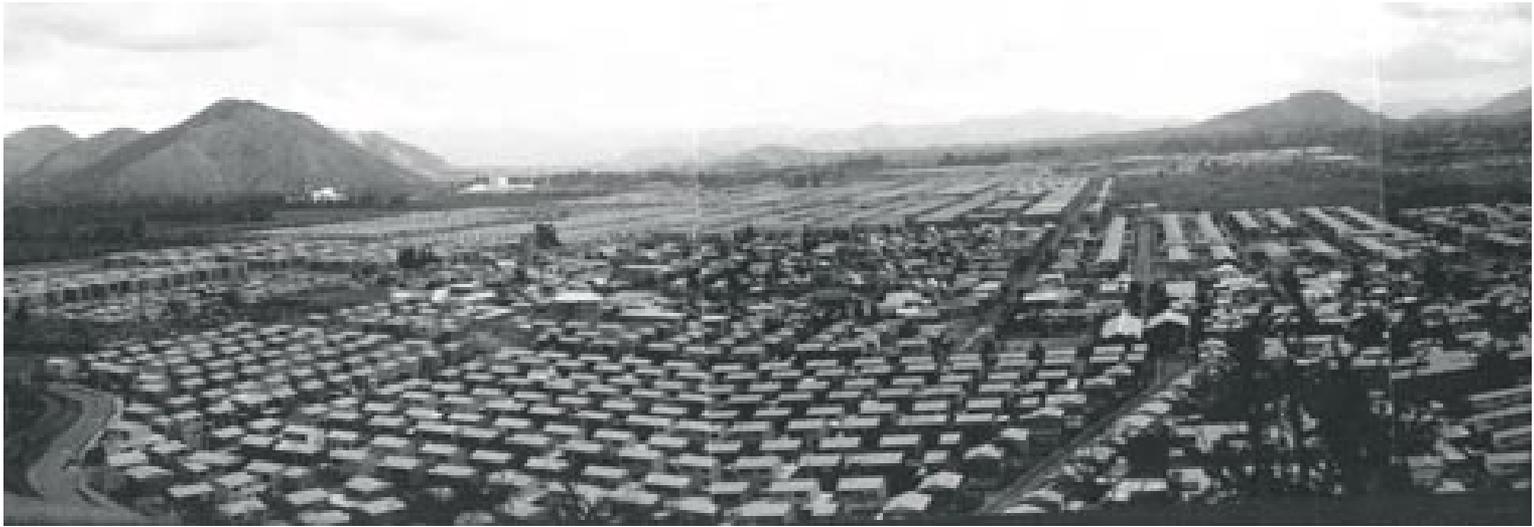


Foto: Fernando Jiménez

summary_ The negative impact of globalization in cities has been a matter of diverse study in the last decade. Empirical evidence of urban inequality exists as that which aggravates the breach between the “winners” and the “losers”, taking place in what some authors call “dual” or “polarized” cities in the “north” as in the “south”. Nevertheless, many questions arise for those interested in cities. For example: Are neutral or impotent governments behind these tendencies? Or are architects, planners and others responsible for urban design?

What one considers here is that tendencies of globalization are not the only factors behind the social and spatial inequality of a city. It is estimated that particular historical-partner processes, the dominant culture and the role of the state, its public policies and professionals also play a very important role. With more questions than answers, this essay aspires to share some reflections and impressions, along with synthesized results of an investigation made between 2000 and 2004.

keywords_ dual cities | polarization | exclusion | housing policies

Mientras el antropólogo Claude Lévi-Strauss nos detalla cómo la configuración de un pueblo de una cultura primitiva responde a su mitología y refleja sus relaciones sociales, el geógrafo David Harvey nos invita a pensar en que “si una ciudad contiene todo tipo de señales y símbolos, entonces podemos tratar de comprender el significado que la gente le confiere”.

Lo que aquí se propone es que para entender las diferencias sociales y urbanas en la ciudad, es importante combinar la revisión de patrones de desarrollo histórico, el tipo de políticas urbanas y sociales aplicadas a través del tiempo y la observación analítica de la ciudad.

LA CIUDAD TRIZADA_ *Nunca hubo una “época dorada” en la que la vida del gueto americano o la banlieue francesa fueran dulce y las relaciones sociales armónicas y satisfactorias. Sin embargo, nos queda que la experiencia de relegación ha cambiado de forma tal, que hace que hoy sea distintivamente más pesada y alienante.*
Loïc Wacquant (2002: 226). Traducción libre del autor.

Hace ya más de dos décadas, algunos arquitectos chilenos empezaron a manifestar su alarma ante los desequilibrios que percibían en la ciudad de Santiago, desde el supuesto que esa nueva realidad era cualitativamente distinta a épocas anteriores. A Emilio Duhart se le atribuye haber acuñado por primera vez el término “ciudad trizada”, mientras visitaba Chile y la Bienal de Arquitectu-

ra de 1977, y dos años después los arquitectos Sergio González y Patricio Hales escribirían un ensayo de título homónimo en la revista *Auca*, ambos preocupados por el contraste entre el oriente y la periferia.

Pero el discurso de los años 1990 y de este inicio de milenio es distinto al que existía en las décadas de 1960 ó 1970, donde la preocupación era la marginalidad urbana representada por la alta migración campo-ciudad y las tomas de terrenos. Se pensaba en que la marginalidad era una situación transitoria por la cual pasaban los sectores populares antes de integrarse definitivamente al mercado de trabajo y mejorar sus posibilidades de movilidad social.

La diferencia con la exclusión social actual radica en el hecho de que se incorporen o no al mercado laboral, tengan o no una vivienda, la percepción de exclusión social que implica no ser parte del Chile exitoso, toma otras formas y refleja los aciertos y desaciertos de las decisiones de política pública.

Como nos recuerda Henri Lefebvre (1974: 31), no se puede separar el estudio del espacio de la ideología o de la política, y las ciudades reflejan las decisiones tomadas a través del tiempo por todos los actores. Lefebvre nos alerta que el valor que se le asigna al espacio es distinto para empresarios (por ejemplo, la Cámara Chilena de la Construcción), para los burócratas y planificadores, quienes suelen mirarlo por sus atributos abstractos

FERNANDO JIMÉNEZ_ Doctor en arquitectura de la Universidad Técnica de Berlín con el tema “Social housing policy in Chile: A case of spatial and social exclusion”. Máster en planificación de infraestructura de la Universidad de Stuttgart. Arquitecto Universidad de Chile. Ha sido consultor para numerosas instituciones internacionales como Büro für Umwelt und Stadtplanun en Alemania, Municipio de Quito, la Seremi de vivienda en Chile, entre otras. Actualmente es el director ejecutivo de la ONG Cordillera.

FERNANDO JIMÉNEZ_ Doctor of Architecture (Technical University, Berlin) - Doctorial Thesis: “Social housing policy in Chile: A case of spatial and social exclusion”. Masters degree in Infrastructure Planning (Stuttgart University) - Bachelors degree in Architecture (Chile University) - Consultant for numerous international institutions, including: Büro für Umwelt und Stadtplanun (Germany), Quito Municipality (Ecuador), Seremi (Chile). Presently Executive Director of ONG Cordillera.

-área, localización, plusvalía-, mientras que para los ciudadanos es el lugar para desarrollar sus vidas, lo cual sería la base para muchos conflictos sociales.

UNA BREVE MIRADA RETROSPECTIVA_ A partir de las imágenes que nos describen autores como Romero y De Ramón, o escritores como Blest Gana -nuestro Dickens-, vemos que la ciudad del siglo XIX e inicios del XX presentaba fuertes contrastes entre la ciudad “propia” y la “bárbara”,² pero que como nos dice Luis Alberto Romero se trataba de “una sociedad patricia donde decentes y plebeyos, perfectamente separados por una infranqueable barrera, compartían no solo el mismo espacio físico, sino también formas de vida, actitudes y valores” (Romero, 1997: 167).

Las cosas cambian con la continua y masiva llegada de migrantes a Santiago y el crecimiento de esa ciudad “bárbara” que amenaza la salud de la élite santiaguina, dadas las miserables condiciones de habitación de los marginados. La alarma la lanzan médicos como el doctor Puga Borne, con lo cual se impulsa la “cuestión social” con un urbanismo de corte higienista.

A las primeras políticas basadas en la caridad privada y ligera intervención pública, se le irán sumando iniciativas estatales que van *in crescendo* a través de las décadas, mediante sucesivos esquemas de política de vivienda. De hecho, a partir de 1940 se inicia un periodo de políticas universales, con un sistema de bienestar rudimentario, si



Fotos: Fernando Jiménez



se le compara con el de los países denominados “desarrollados”. El Estado fue tomando un rol más activo, con políticas sociales orientadas crecientemente a fortalecer la ciudadanía y promover la equidad social.

Ello coincide con que las tomas de terreno van en aumento progresivo de una década a la otra y los distintos gobiernos buscan institucionalizar respuestas al avance de movimientos sociales y políticos que ponen en jaque permanente al Estado, ante su incapacidad para satisfacer las demandas de vivienda e infraestructura.

Pero las crisis políticas y sociales de los años '70, las cuales tenían su contraparte global con la crisis del petróleo y puntos álgidos de la guerra fría, junto al cambio de paradigmas del modernismo al posmodernismo, también influyeron en la manera de visualizar la ciudad, las políticas urbanas y de vivienda.

A partir de 1973 y hasta 1989 se vivió lo que algunos autores llaman una “revolución neoliberal”, que cambió el antiguo Estado “paternalista” por un Estado “subsidiario” que focaliza su ayuda monetaria en los más pobres y deja el desarrollo urbano al mercado. Junto a la reducción del aparato público se disminuyeron servicios sociales y se privatizaron empresas públicas, lo cual tuvo un fuerte impacto en la sociedad.

Con el retorno a la democracia en 1990, las políticas sociales se intencionaron, al menos en el papel, a “saldar la deuda social” y “crecer con equidad”. Sin embargo, el enfoque de la política habitacional no cambió sustantivamente y se dio continuidad al mismo tipo de política subsidiaria, aumentando progresivamente el número de subsidios y la cantidad de viviendas entregadas.

Actualmente, Chile es reconocido como uno de los pocos países “del sur” que ha logrado congelar su déficit habitacional y mientras recibe los aplausos del Banco Mundial y otras agencias internacionales, los chilenos y los santiaguinos en particular empiezan a ver las consecuencias sociales, espaciales, políticas y económicas de casi 30 años de una sistemática exclusión social y espacial propiciada por la política pública.

LA MATERIA ESTUDIADA: UN CASO DE EXCLUSIÓN SOCIAL Y ESPACIAL Existe una percepción generalizada de fragmentación e inequidad urbana en muchas ciudades de Chile, siendo ya normal que se las caracterice como segregadas, fragmentadas y con dramáticas diferencias espaciales y vivenciales. De hecho, comunas y barrios de Santiago denotan un contraste evidente en términos físicos, sociales, económicos, culturales y medioambientales. Más aun, cada barrio representa un cierto nivel de ingresos y de estatus.

Por su parte, esas inequidades urbanas amenazan la integración social porque restringen la igualdad de oportunidades urbanas para todos los ciudadanos, ya que muchos no acceden a los privilegios y beneficios, bienes y derechos que se supone son reconocidos como universales en la sociedad. Alarma la existencia de barrios que concentran deprivación, conflicto y deterioro, donde muchas familias no sólo habitan en viviendas de bajo estándar y en barrios con equipamiento e infraestructura insuficientes y/o deteriorados, sino que también en estos barrios se amalgama la desesperanza y la fragmentación social, con el abandono y la mala calidad del espacio público; una comunidad con bajo acceso a servicios y empleo, deficiente infraestructura y alta vulnerabilidad social. A lo anterior se le suma que el vivir en ciertos barrios va acompañado de una identidad negativa que estigmatiza y recrudece la sensación de espiral de decadencia, ya que vivir en barrios deteriorados y carentes tiene también secuelas en salud, educación, seguridad y otros “intangibles” como la autoestima y el sentido de pertenencia.

IMPACTO DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA EN LA CIUDAD Los impactos de casi tres décadas de aplicación de la misma política habitacional ya son evidentes en la ciudad. Pese a los impresionantes logros cuantitativos, e incluso de focalización, la política de vivienda social ha sido parte del endurecimiento de la segregación espacial histórica, aportando a la exclusión social, por cuanto ha contribuido a aislar a los más pobres en áreas homogéneamente pobres.

Aun cuando esa política siguió la progresiva tradición estatal chilena de intervenir en temas sociales, es posible identificar dos giros fundamentales que modificaron los viejos paradigmas. En primer

lugar, con la desregulación de los mercados del suelo y la liberalizada expansión de la ciudad, la localización de la vivienda social pasó a definirse solo por el precio de suelo más barato,³ sin considerar otros aspectos de orden social ni de “libre elección” de los afectados. En segundo lugar, los estándares de vivienda social fueron reducidos drásticamente –para producir más viviendas por el mismo valor– no sólo en términos de área, materialidad o tamaño del lote, sino también respecto a los requerimientos urbanos de urbanización y equipamiento.

LA DISTRIBUCIÓN DE LA VIVIENDA SOCIAL En la ciudad de Santiago, las cifras muestran que al menos un tercio de todas las viviendas construidas entre 1984 y el año 2000 fueron destinadas a familias de ingresos bajos.⁴ De las construidas entre 1978 y el 2000, el 90% se localizó en no más de 15 de las 34 comunas, ubicándose el 65% en las comunas de sur y sur-oriente, principalmente Puente Alto, La Pintana y San Bernardo. En contraste, las comunas centrales y del sector oriente recibieron menos del 3%.

LA SEGREGACIÓN ESPACIAL Y LA DISTRIBUCIÓN DE USOS Los programas de radicación y erradicación masiva llevados a cabo entre 1979 y 1985 permitieron la “limpieza” de 246 campamentos y su remoción desde las comunas con mayor valor de suelo, lo que marcó el punto de inicio de la consolidación de comunas según las clases sociales. De acuerdo a Paquette-Vassalli (1998: 231), el 77% de las 142.500 familias desplazadas de comunas como Ñuñoa, Las Condes y Santiago fueron reubicadas en solo cinco comunas: La Pintana, La Granja, San Bernardo, Puente Alto y Peñalolén, todas ubicadas al sur-oriente de la ciudad.

Un estudio comparativo de la segregación en México y Chile (Fischer: 2003) afirma que aun cuando la segregación residencial de Santiago tiene raíces históricas, muchos indicadores estarían demostrando que Santiago posee la más alta segregación a nivel de comunas que cualquier otra ciudad latinoamericana y que existiría un “recrudescimiento” de esta partición en la pequeña escala. En las cifras, la mayor proporción de familias de bajos ingresos se ubican en la periferia del sur y sur-oriente de la ciudad, donde se localiza más del 65% del total de pobres de la ciudad; las del po-



Foto: Fernando Jiménez

niente congregan al 25%, las del norte el 8,49% y las del oriente sólo el 3,09% (Mideplan, 1998).⁵

La ciudad también evidencia niveles de infraestructura, accesibilidad, cobertura y calidad de servicios diferenciada por área. Por ejemplo, aun cuando las comunas de Santiago, Las Condes y Providencia albergan al 10,5% de la población de la ciudad, ellas concentran la mayoría de las fuentes de empleo, con el 50% los usos comerciales, el 15,4% de la industria y el 70% de las oficinas. Otros servicios públicos, tales como salud y educación, alcanzan porcentajes del 43%, 15% y el 21,4%, respectivamente (Zegras and Gakenheimer, 2000: 23-24).

En términos de la distribución de equipamiento y servicios como educación y salud, Rodríguez (2000: 128) afirma que a pesar de que todas las comunas cuentan con los servicios básicos, la calidad de los mismos difiere considerablemente: “Las comunas pobres no sólo tienen malas escuelas, sino también malos resultados”.

ESPACIO Y ARQUITECTURA CONTRASTANTES. Aparte de los factores sociales y de localización espacial, la división simbólica de la ciudad se expresa también en la contrastante morfología de sus espacios públicos y su vivienda. Esas diferencias suelen ser medidas mediante aspectos cualitativos y cuantitativos como altura, materialidad, tamaño, apariencia, valor monetario y el significado simbólico que tiene un espacio o edificio para las personas. En el entendido de que el problema no es que exista diferencia, sino que ella se homogeneice por sectores, se presentan algunos indicadores preocupantes:

Primero, de acuerdo a datos de Alfredo Rodríguez (2000: 133), el porcentaje de áreas promedio por vivienda contrasta fuertemente entre comunas. El autor demuestra que las comunas del oriente son las que tienen los mayores promedios, alcanzando los 200 metros cuadrados por vivienda, mientras que en las comunas periféricas, con alta proporción de viviendas sociales, el promedio es de 50 metros cuadrados por vivienda.

Segundo, una de las características de la ciudad es su baja altura promedio, existiendo una relación de 5:1 entre viviendas unifamiliares y edificios de

departamentos (77% son viviendas y 21% departamentos). Sin embargo, casi la mitad de los departamentos existentes en la ciudad se ubican en solo cuatro comunas. En tres de ellas la proporción anterior se invierte y más del 50% de las construcciones son edificios en altura. Esos son los casos de Providencia (80,5%), Ñuñoa (56,77%) y Las Condes (56,22%). Incluso en la comuna de Santiago, donde existe una gran cantidad de edificios nuevos, la proporción supera el 37% de sus viviendas (INE, 2003).

Tercero, existen diferencias significativas respecto a la densidad poblacional. Aunque las comunas de la zona oriente tienen más viviendas en altura, son las comunas con mayor proporción de vivienda social las más densas. Por ejemplo, Puente Alto tiene 165 habitantes por hectárea, Lo Prado 156 y La Pintana 123, pero Providencia alcanza 85 habitantes por hectárea, Las Condes 64 y Vitacura sólo 28. Visualmente esto se explicaría por la mayor proporción de áreas verdes, lotes mayores y calles más anchas en el oriente.

El resultado de los contrastes expuestos nos sugiere que la ciudad “trizada” se ha “quebrado”, dejando partes que seguirán siendo atractivas y se desarrollarán por acción del mercado, y otras que siguen deteriorándose sin mayores posibilidades de mejoramiento, dado su aislamiento, estigmatización y desinterés del mercado en invertir en ellas.

ALGUNAS REFLEXIONES FINALES. La política habitacional existente entre 1978 y el 2000 contribuyó a formalizar las inequidades sociales y espaciales. Además, redujo lo que alguna vez fue un derecho institucionalizado –la vivienda– a un objeto de utilidad pública que atenta contra valores aceptados socialmente como lo son la integración y la igualdad de oportunidades.

El barrio y la vivienda juegan un rol en la salud mental y física de sus habitantes, en el bajo rendimiento escolar y en la generación de conductas de riesgo. Diversos estudios demuestran que los barrios no solo sufren de carencias físicas, sino que la mayor parte de ellas son el resultado de ese tejido social fragmentado, de la concentración de personas con vulnerabilidad social en solo algunos barrios y del estigma y la discriminación asociados al habitar dichos sectores. Las personas no

confían en sus vecinos y sienten la vergüenza de vivir en viviendas y barrios ya estigmatizados.

Dado que la calidad de los barrios y las comunidades, el tipo de espacios públicos y el equipamiento, contribuyen a la creación de entornos que atraen o polarizan, no basta el mejoramiento físico para crear barrios y comunidades fuertes: el acento en las personas y sus relaciones sociales es ineludible para sustentar en el tiempo cualquier inversión física. Por consiguiente, los procesos de recuperación de barrios orientados a la inclusión social deben favorecer tanto la equidad urbana en términos físicos (infraestructura, servicios) como garantizar el reforzamiento del capital social de la comunidad local. Aun cuando el proceso sea acompañado por profesionales, los protagonistas deben ser los diversos actores locales. La inclusión social y económica solo será posible si las personas participan significativamente en la toma de decisiones. Una comunidad inclusiva será aquella que provea oportunidades para el bienestar y desarrollo saludable de todos los niños, jóvenes y adultos que habitan el territorio.

► CITAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Los enclaves se definen aquí como áreas residenciales donde grupos humanos deciden vivir junto a sus “semejantes” y aparte de los “diferentes”. En contraste, aquí la expresión gueto se refiere a esas áreas donde se concentran “semejantes” que no escogieron vivir aparte, sino que es el resultado de sus pocas o nulas opciones de selección.
2. Eran las expresiones usadas por el intendente Benjamín Vicuña Mackenna cuando se refería a los barrios de la Chimba y del sur de la actual calle Diez de Julio.
3. De acuerdo a Rojas (1999: 15): “El costo del suelo es uno de los componentes importantes para que una vivienda sea adquirible, representando usualmente cerca del 40% de su costo. En el intento por reducir costos, las empresas ofrecen viviendas en localizaciones periféricas donde el suelo está subdesarrollado y es más barato; los proyectos en tierra no urbanizada permiten mejor control de costos y hacen posible entregar productos en menos tiempos, lo que reduce los costos financieros”.
4. Esa cifra representa a aquellos desarrollos llevados a cabo por el Minvu mediante los Programas de Vivienda Básica (PVB), el Programa de Vivienda Progresiva (PVP), y el Programa Especial para Trabajadores (PET), pero no considera la gran cantidad de programas de lotes con servicio o mejoramiento de barrios llevado a cabo por el Ministerio del Interior que estuvo a cargo de sanear barrios con infraestructura básica y resolver la situación de los erradicados entre 1981 y 1995.
5. Datos obtenidos de la Encuesta Casen de 1998.