



FUNDACION
SUPERACION
DE LA POBREZA

SERVICIO PAÍS

TERRITORIO BIOCULTURAL URBANO

*Reflexiones sobre la pobreza
urbana desde una mirada
biocultural*

**TERRITORIO
BIOCULTURAL
URBANO**

*Reflexiones sobre la pobreza
urbana desde una mirada
biocultural*

TERRITORIO BIOCULTURAL URBANO

*Reflexiones sobre la pobreza urbana
desde una mirada biocultural*

AUTORES

©Fundación Superación de la Pobreza (FSP), 2020.

COORDINADORA DE PROYECTO

María Ignacia Escudero

EQUIPO DE INVESTIGACIÓN

María Ignacia Escudero

Constanza Godoy

Juan Correa

Ingrid Padopulos

FOTOGRAFÍA PORTADA

Jean Araya

EDITORA

Jennifer Abate

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

www.cemuma.cl

Índice

■ AGRADECIMIENTOS	6
■ PRESENTACIÓN	7
■ INTRODUCCIÓN	9
■ MÉTODO	24
■ HALLAZGOS Y RESULTADOS	28
Expresiones de pobreza en el TBC urbano	28
Grupos humanos (GH)	60
Siniestralidad en el territorio urbano	86
Marco normativo	113
Portafolio de recursos y patrimonio biocultural	125
■ REFLEXIONES FINALES	139
■ BIBLIOGRAFÍA	147

Agradecimientos

Agradecemos a todos y todas quienes participaron de este estudio, en especial a representantes y dirigentes de las comunidades con las cuales trabaja Servicio País, quienes compartieron con nosotros sus testimonios de vida, experiencias y reflexiones en torno al mundo urbano, la pobreza y su superación. También agradecemos a los equipos regionales de Tarapacá, Atacama, Coquimbo, Metropolitana, Los Lagos y Magallanes que participaron del panel de expertos entregando retroalimentaciones y apoyando la articulación territorial del estudio. Mención especial merecen los y las académicas y profesionales ex Servicio País que fueron consultados y que aportaron con datos y análisis provenientes de sus experiencias de investigación y trabajo territorial con el mundo urbano popular.

También expresamos nuestra gratitud a todos y todas las profesionales Servicio País que trabajan en contextos urbanos y que contribuyeron a esta investigación por medio de sus diagnósticos socioterritoriales y estrategias de trabajo local.

Presentación

Me complace presentar nuestro primer volumen de esta nueva serie de estudios socioterritoriales denominado Reflexiones sobre la pobreza urbana desde una mirada biocultural.

Quienes se introduzcan en la lectura de este documento reconocerán un intento por construir una narrativa de la pobreza urbana del Chile actual que describe sus principales manifestaciones, caracterizando los grupos humanos más afectados. A su vez se entregan análisis de los principales siniestros siconaturales y normativos que aquejan a sus poblaciones, los cuales muchas veces restringen sus posibilidades de desarrollo y bienestar presente y futuro.

Este estudio es un primer esfuerzo por reunir parte del gran conjunto de reflexiones y aprendizajes que la propia institución ha acumulado a lo largo de sus años de trabajo con el mundo urbano popular.

También contiene una mirada muy nutrida sobre el portafolio de recursos socioculturales que las comunidades afectadas por la pobreza urbana poseen y cuya protección y potenciación debieran constituir, a nuestro juicio, el punto de partida de cualquier esfuerzo por superarla a nivel local.

Esperamos sinceramente que esta investigación sea un aporte a la discusión sobre la pobreza en el mundo urbano, sus expresiones características y, lo más importante, sus posibles vías de solución.

Catalina Littin

Directora ejecutiva
Fundación Superación de la Pobreza



> Esquina Maruri con Cruz, comuna de Independencia. Fotografía de Martín Pinilla.

Introducción

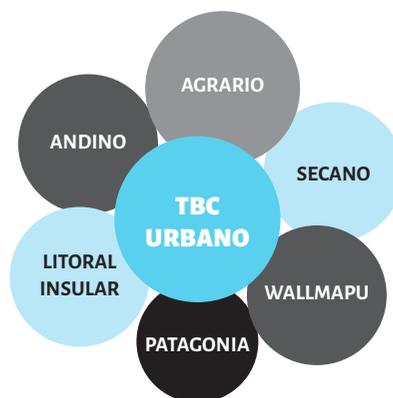
Los territorios bioculturales (TBC) son una manera de denominar ciertas áreas geográficas de acuerdo con la forma en que las comunidades humanas que las habitan interactúan con la ecología/medio ambiente del lugar, generando cultura y una identidad más o menos distintiva. A esa forma específica de interacción la denominaremos patrimonio biocultural y suele expresarse/reconocerse en modos de vida y/o vocaciones productivas distintivas, forjados por lo general en largos periodos de tiempo. Estos modos de vida guardan una relación casi simbiótica con el paisaje natural/construido del cual forman parte y/o habitan. En otras palabras, es poco probable encontrar esos modos de vida y esas culturas fuera del espacio donde se han desarrollado.

Los TBC se suelen diferenciar porque:

- (i) Poseen una geografía/ecología propia.
- (ii) Sostienen comunidades humanas que exhiben una cierta homogeneidad/ heterogeneidad cultural que les es característica.
- (iii) Se componen de grupos humanos y una estructura social que se repite en el marco de unidades más pequeñas (localidades/barrios).
- (iv) Presentan problemáticas o expresiones específicas de estas, derivadas de (a) los marcos normativos que las regulan (limitan o favorecen), (b) las amenazas del modelo económico y (c) la forma en que se está presentando el cambio climático y la crisis medioambiental.

Los TBC no suelen poseer límites fijos, no son exhaustivos ni precisos. Sus fronteras exhiben límites difusos, con amplias zonas de intersección e inclusive superposición. Un ejemplo de esto es el TBC de la comuna de Ovalle, que presenta características típicamente urbanas, pero también del secano, agrario y litoral, o el caso de Carahue, que posee elementos urbanos, litorales y del Wallmapu.

Figura 1. Tipologías de territorios bioculturales



Fuente: elaboración propia.

Trabajar la intervención social desde la noción de los TBC es una apuesta que busca facilitar la comprensión de los fenómenos de pobreza que afectan a miles de personas que habitan en zonas urbanas empobrecidas. Como institución creemos que lo que se requiere es reforzar un tipo de desarrollo de carácter local e inclusivo por medio de la visibilización, protección/salvaguardia y activación del patrimonio biocultural, junto con la interacción positiva/cooperativa entre sus diferentes grupos humanos. Estas debieran ser las vigas maestras de la superación de la pobreza a nivel local. Así visto, los TBC facilitan la identificación de horizontes de desarrollo alternativos, de carácter local e inclusivo y basados en capacidades/recursos endógenos.

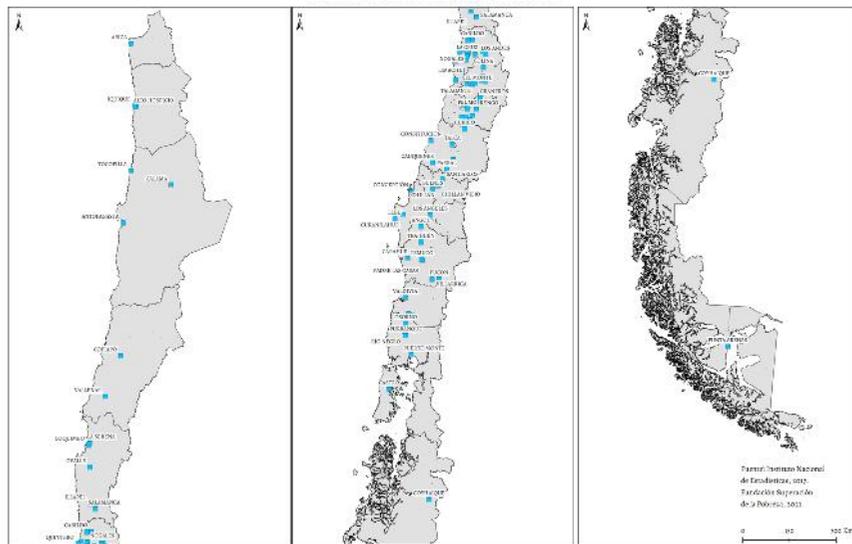
Localización y caracterización del área de estudio

Hoy en día más de la mitad de la población mundial habita en zonas urbanas, lo cual ha puesto a la ciudad al centro de las preocupaciones de la política pública y también de la agenda de los privados. Si bien el proceso urbanizador no ha estado exento de problemas y déficits, el panorama actual muestra avances significativos en cuanto a dotación de servicios básicos, acceso a la vivienda y

mejoramiento en los estándares de urbanización de las ciudades. No obstante, hoy nos enfrentamos a nuevos desafíos, entre los que se cuentan la segregación social, la sustentabilidad, la calidad de la vivienda y su relación con el entorno, las relaciones con la estructura de oportunidades y entre sus propios habitantes.

La macrozona urbana es una de las más extensas, ya que tiene presencia en todo el territorio nacional. El Censo 2017 estima que un 87,8% de la población total habita en áreas urbanas, tanto en grandes ciudades como en ciudades intermedias o incluso en pequeños poblados, pero con una marcada identidad urbana.

Mapa 1. Territorios bioculturales de Chile



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Censo 2017.

Esta se caracteriza por la configuración de asentamientos humanos densos, por lo general de alta homogeneidad social, que concentran un número importante de familias en situación de pobreza que a consecuencia de procesos históricos y los elevados costos de los suelos centrales terminan viviendo en las peri-

ferias de las capitales regionales, ciudades intermedias y pequeñas, formando enclaves que por la marginalización y lejanía quedan distanciados de sus lugares de trabajo, lo que debilita las identidades territoriales y crea desigualdad en el acceso a los servicios. No obstante, en los últimos años este paradigma ha ido transformándose de la mano del desarrollo inmobiliario y hoy también es posible observar nuevas pobrezas centrales.

Los territorios bioculturales urbanos suelen presentar serios problemas de equipamiento, calidad de la vivienda, hacinamiento, materiales de construcción inseguros, falta o deficiencias en la conexión a alcantarillado u otro tipo de saneamiento seguro y suministro de agua potable, y condiciones ambientales, todos factores determinantes de una adecuada habitabilidad.

En el caso de Chile, la excesiva centralización ha concentrado casi la mitad de la población del país en su capital, la cual ha sido testigo de un acelerado y creciente proceso de expansión demográfica que ha desembocado en diversos cambios sociales, crisis y tensiones producto de la transformación del espacio habitado.

Elementos sociohistóricos

Chile es uno de los países más urbanizados de Latinoamérica, pero también uno de los más desiguales, no solo por su distribución económica sino también porque ha propiciado, de forma planificada o simplemente por omisión, la fragmentación de su población. Los crecientes fenómenos de segregación residencial y exclusión social se han convertido en una de las muestras más tangibles de la desigualdad, que en nuestro país han generado una distribución territorial inequitativa que se ha convertido en una barrera para la construcción de ciudades que promuevan una mejor calidad de vida y permitan a sus habitantes poder ser, estar y hacer en sus propios territorios.

Este fenómeno es de larga data en Chile. Algunos de los hechos que marcaron el devenir urbano del siglo XX chileno se podrían resumir en tres: el crecimiento demográfico entre 1940 y 1960 que se acompañó de grandes migraciones desde el campo a la ciudad; la concentración urbana en tres ciudades que reúnen ya desde esos años un tercio de la población total del país (Santiago, Valparaíso y Concepción); y el crecimiento informal de las ciudades generado por el déficit

de vivienda que persiste desde los años cuarenta a pesar de las inversiones públicas en vivienda social realizadas por los diversos gobiernos.

Para comprender el desenlace y la conformación de las ciudades debemos remontarnos a inicios del siglo XIX. Como expone Espinoza (1988), hasta la primera mitad del siglo XIX los campesinos habían constituido gran parte de los sectores populares, otra fracción de trabajadores se desempeñaba en labores salitreras, de ferrocarriles o en la construcción de caminos, y solo unos pocos realizaban labores de servicio en las ciudades. Esta distribución de los sectores populares se vio alterada hacia la segunda mitad del siglo XIX, cuando la mano de obra comenzó a desplazarse hacia los centros urbanos debido a la creciente diversificación de la actividad agrícola y minera, lo que termina por modificar la fisonomía de las ciudades. El mejor ejemplo de este proceso fue la ciudad de Santiago, que hasta inicios de siglo había compartido equilibradamente, junto con otros seis centros urbanos, el crecimiento demográfico del país, pero que entre 1810 y 1900 triplicó su área poblada y estableció una tendencia de concentración poblacional observable hasta el día de hoy.

Entre 1840 y 1850 la ciudad comenzó a cambiar. En el centro la capital empezó a seguir los parámetros de la arquitectura francesa y se recreó un escenario urbano que remite a París, donde la élite conforma un pequeño núcleo rodeado de una pobreza extrema. Se trata de la cohabitación de dos sociedades.

Para Vicuña Mackenna, intendente de la época, esta dualidad era tan evidente como incómoda, por lo que impulsó algunas reformas entre los años 1872-1875 bajo la premisa de construir una ciudad higiénica que “intentaba imponer una civilización fuertemente eurocéntrica, que exigía la modificación (o desaparición) de la población que no se ajustara a los cánones aceptados, interiorizados e impuestos por la nueva elite liberal latinoamericana” (Leyton & Huertas, 2012, p. 28).

Para estos efectos creó, aunque no alcanzó a llevarlo a término, el “camino cintura”, que funciona como un cordón sanitario, tanto como medida profiláctica como un principio de consagración de la segregación en Chile.

La población en situación de pobreza se asentó en ranchos en la periferia de la ciudad y construyó la urbe al modo campesino, sin embargo, con el paso del

tiempo los ranchos se hicieron pocos, por lo que a mediados de siglo surgieron otros modos de asentamiento, como el conventillo, las casas individuales con servicios independientes, los cités, las hospederías y los albergues, entre otros, los que implicaron un problema creciente y una constante preocupación para higienistas y urbanistas, pues en ellos las condiciones habitacionales eran de extrema insalubridad y una de las causas principales de la alta cifra de mortalidad infantil.

Las personas que migraban desde el campo a la ciudad o a las zonas salitreras vivían una nueva experiencia de la pobreza asociada al cambio en los modos de vida; la pobreza en las zonas urbanas estaba mucho más ligada a sentimientos de inseguridad y desamparo, los que parecen no distar mucho de los que sienten hoy las personas en situación de pobreza en este contexto.

Fotografía 1. Conventillo hacia 1900

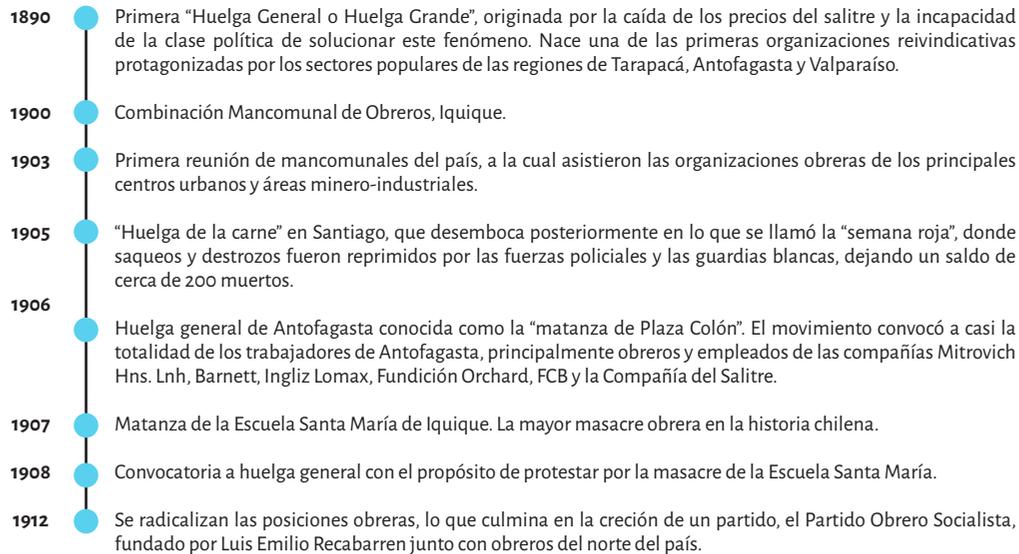


Fotografía: Memoria Chilena, archivo fotográfico, PFC-000112.

Hacia finales del siglo XIX surgió un fenómeno complejo denominado la cuestión social que conjugó múltiples factores, pero principalmente respondió a una crisis de las condiciones de vida de los sectores populares y la poca capacidad de los regímenes de la época para dar respuesta a sus problemáticas. En estas décadas se suscitaron cambios de gran importancia en el plano económico, social y político que transformaron la estructura económica, la organización definitiva del movimiento obrero y la promulgación de las primeras leyes de carácter social, entre otros ámbitos.

Estos fueron tiempos complejos para la creciente población urbana, ya que una buena parte de ella migró de zonas rurales en búsqueda de nuevas oportunidades, pero terminó enfrentándose a un escenario de gran cesantía, encarecimiento del costo de la vida, escasez de trigo y carne y una epidemia de viruela que se extendía por todo el país. Este periodo se caracterizó por un fuerte crecimiento sindical y un activo movimiento social.

Figura 2. Línea de tiempo de la evolución de movimientos sociales



Fuente: elaboración propia.

A raíz de los problemas sociales suscitados el Parlamento dictó en 1906 la primera ley de habitación obrera, considerada por muchos como la primera ley social de Chile y que dio origen a la Caja de Crédito Popular y la Caja de Habitación, organismos que iniciaron la actividad habitacional en el país a través de la construcción, mejora y normalización de la vivienda popular, y que abrieron la discusión sobre planificación urbana. Sin embargo, la evaluación del periodo hasta 1925, fecha en que se dictó un nuevo decreto de ley para fomentar la construcción popular, muestra que los resultados no fueron los esperados ni para proteger la habitación obrera ni para incentivar su construcción. Cabe señalar que esta ley solo tenía acción en el territorio urbano y dejaba los temas habitacionales de las zonas rurales en un segundo plano.

En 1934 la Asociación de Arquitectos de Chile calculó, considerando como base el Censo de 1930, que para equilibrar el déficit habitacional en los sectores populares se requería construir alrededor de 300.000 viviendas. Por otra parte, una encuesta realizada por los servicios provinciales del trabajo en todo el país reveló que el número promedio era 4,3 habitantes por pieza y que en algunos lugares la cifra de personas por cama llegaba a cinco.

En 1936 se creó la Caja de la Habitación Popular, cuyo objetivo era el fomento de la construcción de viviendas salubres y de bajo costo.

“Su Ley Orgánica data de 1943. La Ley y su Reglamento contienen diversas disposiciones tendientes a la construcción directa de poblaciones y al fomento de edificaciones por cuenta de terceros, como también diversos medios que facilitan una labor vasta y dirigida”

(Aguirre y Rabí, 2009, p. 18).

En 1952 comenzó sus labores la Corporación de la Vivienda (Corvi), que consolidó una “práctica técnica situada al interior del accionar del Estado, que incluye como uno de sus aspectos centrales, la actividad de proyección arquitectónica, urbanística de medios residenciales de vivienda social destinada a distintos grupos objetivo de la acción pública” (Raposo, 1999, p. 47).

La población que quedó al margen del empleo y aislada físicamente tuvo que conquistar su espacio y su vivienda, lo que gestó el movimiento de pobladores que dio origen a las tomas, que se instauraron como una nueva práctica política

que no dependía del Estado. Este fue uno de los movimientos más extendidos y se mantuvo activo desde el gobierno de Ibáñez del Campo hasta el de la Unidad Popular, del cual fue protagonista.

Las primeras tomas fueron de carácter espontáneo; las personas localizaban un sitio eriazos y se instalaban. No existía ningún tipo de planificación ni ordenamiento interno, lo que a la larga dificultaba cualquier tipo de mejoramiento, pues por su forma caótica era muy complejo dotar al espacio de alcantarillado, agua potable, red y luz. Ya consolidado el movimiento de pobladores, muchos profesionales jóvenes solidarios con la causa, militantes de partidos políticos e incluso una fracción más vanguardista de la iglesia comenzaron a prestar apoyo en estos procesos y de a poco las tomas comenzaron a tomar un cariz de organización social. Un ejemplo emblemático fue el del año 1957 en la ciudad de Santiago con la primera toma del área, conocida como La Feria, que se instaló en torno al Zanjón de la Aguada, fue considerada como la primera acción de este tipo en América Latina y dio origen a la población La Victoria. De esta manera, los sectores populares urbanos se posicionaron paulatinamente como actores de la vida política y social chilena, transformando “por completo la geografía urbana de Santiago y en menor grado de otras ciudades, y dejaron atrás el poblamiento precario de conventillos” (Garcés, 2003, p. 3).

A partir del golpe militar de 1973 la planificación de la ciudad y la producción habitacional vinculada al Estado de bienestar se desdibuja por completo. En este periodo el Estado se retrae a su mínima expresión, se realizan reformas políticas y económicas orientadas hacia un nuevo modelo de desarrollo de ideología liberal y la represión impone el repliegue de los pobladores. Esto obliga al movimiento “no sólo a hacerse cargo de la resistencia política a la dictadura, sino también a inventar formas colectivas de sobrevivencia” (Garcés, 2003, p. 11). Fue en estos momentos que comenzaron a aparecer las ollas comunes, los comedores populares, las asociaciones de cesantes y otras formas de asociaciones solidarias.

Entre 1976 y 1986 se ejecutaron erradicaciones masivas de los campamentos ubicados en los sectores centrales o de alta plusvalía de las ciudades, lo que desplazó a esas familias hacia sectores periféricos generalmente carentes de infraestructura y equipamiento. Estas acciones no solo definieron una política

de vivienda, sino que también una de ciudad. Muchas de ellas se ampararon en la promulgación del Decreto N°2.552¹ del año 1979, denominado “Programa de viviendas básicas de erradicación de campamentos”, el cual transfería los programas de viviendas sociales al Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Este organismo asumiría las funciones de radicación y erradicación de campamentos y poblaciones marginales, la construcción de viviendas sociales y la adquisición o expropiación y urbanización de terrenos.

Si bien estos fenómenos están ampliamente registrados y estudiados en la capital, no solo sucedieron en Santiago, sino también en otras ciudades de Chile. Un ejemplo de esto es la erradicación del campamento El Chorrillo de Valdivia que tuvo lugar entre 1989 y 1991 e inició la conformación de los barrios periféricos de la ciudad de Valdivia. Otro está, por los mismos años, en la erradicación de la toma El Colorado en Iquique, que se transformó en un hito de los inicios de Alto Hospicio y conformó un nuevo orden imperante en la urbanidad.

El régimen militar impulsó un proyecto refundacional del país basado en el modelo neoliberal que proponía la mínima acción estatal y el fortalecimiento de la acción del mercado como principal actor, encargado de la asignación de recursos a través de la oferta y la demanda. Para esto se definió una nueva política de desarrollo urbano que tenía entre sus principales objetivos la conformación de un sector inmobiliario privado que pudiera hacerse cargo del desarrollo urbano nacional, remplazando así la labor del Estado, y que el desarrollo urbano se rigiera por criterios de rentabilidad generados a partir de la propia dinámica del mercado, pues se consideraba que al eliminar la norma referida al límite urbano se igualarían los precios de la tierra urbana con la tierra rural. Se creía que al liberar los usos de suelo por las trabas ofrecidas por las normas de planificación urbana los precios de los suelos comenzarían a experimentar una tendencia a la baja. Finalmente se proyectaba que a la larga esta política permitiría a los grupos sociales de menores ingresos acceder a la compra de viviendas, lo que contribuiría al mejoramiento en la calidad de vida de la población.

Restablecida la democracia en 1990, el ministro de Vivienda Alberto Etchegaray describía el panorama chileno como un territorio desigualmente ocupado, con

¹ Decreto Ley N°2552. Recuperado de <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=6945>

ciudades segregadas social y físicamente, con poca participación ciudadana y donde primaba el interés individual por sobre el colectivo. Durante los años noventa se implementaron programas masivos de vivienda social (bajo la lógica subsidiaria) donde la prioridad fue cubrir el déficit de viviendas que existía, dejando en la mayor parte de los casos en segundo plano la calidad urbana.

Esto tuvo resultados contradictorios. Por un lado fue importante para mejorar las condiciones habitacionales y sanitarias de la población, pero por otro esas mismas políticas significaron segregar espacialmente a las personas, ya que a razón de costo de suelo se ha tendido a localizar a la población beneficiaria de bajos ingresos en los extramuros de la ciudad. Este fenómeno es visible en distintos grados en distintas ciudades de Chile y es así como se conformaron comunas que fueron recibiendo una cantidad significativa de viviendas sociales.

Quizás uno de los mayores problemas de la segregación ha sido el impacto social que conlleva. Tal como afirma Remedi (2000), las desigualdades desplegadas sobre el territorio han generado ciudades fracturadas según clase social o cultural, lo que ha producido muros físicos y mentales que resultan infranqueables e impiden el encuentro de pares, vecinos y conciudadanos.

Sin duda podemos afirmar que las políticas públicas con influencia (directa o indirecta) en el territorio son un factor de vital incidencia en la mitigación o profundización de la segregación. En el caso de Chile y desde la perspectiva tanto de los expertos como de los ciudadanos se reconoce el esfuerzo desde la gestión pública, pero al mismo tiempo existe consenso en que las políticas urbano-habitacionales implementadas no han hecho sino aumentar las brechas y han dado lugar a la informalidad como principal mecanismo de generación de hábitat popular. Este es uno de los mayores problemas identificados en este territorio, pues al contrario de lo que se proyectaba, dichos asentamientos no han disminuido, sino que han proliferado a lo largo del país.

El hábitat urbano es, en definitiva, el escenario sobre el cual se gestan determinados tipos de capital humano y social. Es por ello que la vivienda y las características de su medio circundante siempre han estado entre las prioridades de las personas en situación de pobreza junto con el trabajo, la salud, la alimentación y la buena educación. Kaztman (2005) hace hincapié en el descuido que han tenido las políticas públicas en cuanto a la integración de los pobres urba-

nos en la sociedad, “operando como si el solo mejoramiento de sus condiciones de vida los habilitara para establecer (o restablecer) vínculos significativos con el resto de su comunidad” (p. 5).

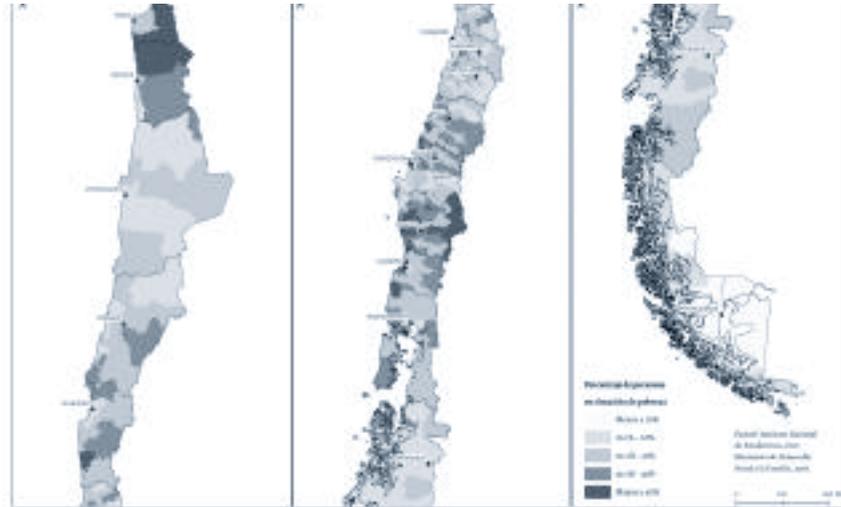
Actualmente en las zonas urbanas empobrecidas podemos observar una baja actividad económica, plazas de trabajo precario e informal y falta de proyección socioeducativa de los jóvenes, lo que sumado a los problemas de delincuencia, drogas y violencia termina por generar fuertes procesos de estigmatización y atomización de las comunidades.

Los mayores riesgos asociados al modelo que enfrentan estos grupos son la exigua planificación urbana, la baja capacidad de respuesta de los instrumentos ante la realidad dinámica de estas zonas, el negocio inmobiliario, la especulación del suelo, la ausencia de gestión y adecuada zonificación de los riesgos, la concentración de externalidades negativas de la ciudad, como la falta de movilidad, que se traduce en un aumento de los costos y tiempos de traslado, las aceleradas explosiones demográficas, la degradación medioambiental, entre otras, las que han terminado muchas veces por entorpecer el funcionamiento de las ciudades o asentamientos urbanos como satisfactor de necesidades humanas.

Perfil de pobreza de los hogares en el territorio

La medición nacional de pobreza por ingresos a nivel de personas fue de 11,7% en 2015 y de 8,6% en 2017. El TBC urbano en su conjunto está por debajo de ese porcentaje (7,3%). Por otro lado, la pobreza medida por el método multidimensional a nivel nacional es de 20,9% en 2015 y 20,7% en 2017. Para esos años de medición el TBC urbano bordea los valores nacionales (19,5% y 19,1%).

Mapa 2. Porcentaje de personas que viven en situación de pobreza multidimensional en Chile en 2017



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Censo 2017.

Estas cifras sitúan al TBC urbano bajo los promedios nacionales en ambos indicadores de pobreza, lo que lo puede posicionar en una “paradoja de la no pobreza”. Sin embargo, al observar en detalle estos resultados es posible evidenciar la alarmante desigualdad que se aloja al interior de este territorio. Dentro de los indicadores de la medición multidimensional resulta de sumo interés revisar los siguientes datos:

Tabla 1. Subdimensiones de la pobreza según tipo de territorio

Indicadores	Promedio nacional	TBC rurales	TBC urbanos
Ocupación	10,1%	6,6%	10,3%
Hacinamiento	6,7%	6,0%	6,7%
Medio ambiente	4,8%	1,8%	5,1%
Apoyo y participación social	6,2%	5,0%	6,3%
Trato igualitario	14,5%	8,1%	14,9%
Seguridad	13,6%	1,7%	14,4%

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Censo 2017.

Todas estas diferencias encuentran un claro correlato en las problemáticas relevadas tanto por los entrevistados como en los diagnósticos levantados por el programa Servicio País en diversas comunas a lo largo de Chile.

La escolaridad del jefe/a de hogar distribuida por pobreza multidimensional y zona es distinta en el grupo de jefes/as de hogar categorizado como urbano (11,42 años promedio). La brecha entre los/las jefes/as de hogar de zonas urbanas que presentan pobreza multidimensional (8,69 años promedio) y los hogares que no experimentan pobreza y viven en zonas urbanas (11,86 años promedio) es de 3,17 años.

Por otra parte, los/as jefes/as de hogar que nacieron en otro país presentan cuatro puntos porcentuales más de pobreza multidimensional que los nacidos en Chile.

En suma, los datos evidencian que el TBC urbano está mejor posicionado que los otros TBC pues en él se observa menos pobreza y más ingresos. Sin embargo, en su interior se presentan importantes desigualdades, brechas de género y etnia; especialmente cuando las personas viven en contextos de pobreza multidimensional y de ingresos la brecha se amplía aún más.



> Esquina Alcalde Pedro Alarcón con Maestranza, población La Legua. Fotografía de Martín Pinilla.

Método

La presente investigación trabaja con el enfoque cualitativo (Hernández Sampieri, Fernández y Baptista, 2010), que permite analizar las manifestaciones objetivas, subjetivas y relacionales de la pobreza que afecta a las comunidades humanas del territorio biocultural urbano. La apuesta por este tipo de metodología se basa en el interés por explorar el espacio urbano desde una perspectiva sociocéntrica, la cual analiza las percepciones de los habitantes y los impactos subjetivos que se producen teniendo como soporte la ciudad, red vincular y entorno, pues el espacio urbano no puede ser entendido sin el análisis de la relaciones y significados que se construyen en torno a él.

Se utilizó como técnica de recolección de información las entrevistas individuales semiestructuradas (Denzin, 1989), las que promueven que la persona consultada construya o comparta su relato de una manera abierta y multidimensional. Además se utilizó metodología cuantitativa para el análisis de datos, así como información y técnicas cartográficas. Se analizaron las fuentes secundarias y se complementaron con otros textos publicados por la Fundación Superación de la Pobreza.

Las fuentes primarias se componen de los discursos de los agentes sociales en el territorio, los dirigentes, académicos y la interpretación de los equipos regionales, directores y jefes territoriales de las regiones de Tarapacá, Atacama, Coquimbo, Metropolitana, Maule, Los Ríos, Los Lagos, Aysén y Magallanes².

² Se ha revisado el material documental proveniente de las siguientes intervenciones asociadas al TBC urbano: PATI/PEI de Alto Hospicio, Vallenar, Los Vilos, Combarbalá, Lo Prado, Yervas Buenas, Quilleco, Panguipulli, Quellón, Natales y Punta Arenas.

Se han sostenido 28 entrevistas grupales en el marco de acompañamientos a los equipos regionales para obtener información evolutiva del trabajo de intervención social y el diagnóstico socioterritorial desarrollado en las localidades de Alto Hospicio, Vallenar, Combarbalá, Yervas Buenas, Quellón y Punta Arenas asociadas al TBC urbano.

También se ha incluido el estudio y análisis de los Pladeco y Estrategias Regionales de Desarrollo de las comunas de Alto Hospicio, Freirina, Los Vilos, Yervas Buenas y de la región de Antofagasta.

Se realizaron dos encuentros de intervenciones urbanas en la macrozona norte y en la macrozona centro con profesionales de Servicio País del ciclo 2020-2021, donde se relevó el portafolio de recursos identificado y los efectos del Covid-19.

Se revisaron los siguientes levantamientos de aprendizajes de intervenciones SP elaborados desde el 2017 a la fecha: Tarapacá oriente (Arica y Parinacota), Santa Rosa (Tarapacá), educación intercultural (RM).

Otra fuente de información utilizada han sido las Tesis País que abordan temáticas asociadas a este TBC.

Además se realizaron entrevistas a informantes clave.

A raíz de la emergencia sanitaria el trabajo de campo se realizó de manera remota a través de plataformas de reunión virtual y llamadas telefónicas. Además de las fuentes primarias se recopilaron fuentes secundarias tanto escritas, audiovisuales como provenientes de seminarios online.

Para confeccionar la muestra se consideraron aquellas comunas que abarcan (i) territorios urbanos³ o bien que cuentan con intervenciones del programa Servicio País con foco urbano (a pesar de que muchas veces no son espacios exclusivamente urbanos); (ii) alto porcentaje de pobreza por ingresos y multidimensional; (iii) una caracterización de los distintos grupos humanos que habitan en el territorio nacional; e (v) informantes clave que pudiesen aportar desde sus diferentes experticias, académicos y exprofesionales Servicio País que trabajaron en intervenciones urbanas. En total participaron 25 personas en la muestra.

Cabe destacar que en la aplicación de estas técnicas se incluyeron protocolos que resguardaron el consentimiento informado de las personas que participaron a la vez que se adquirió un compromiso de confidencialidad y restricción de uso de la información aportada.

³ Por una parte, en Chile el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) define los asentamientos urbanos por la cantidad de población y por el sector económico en que trabajan. Por otra, los instrumentos de planificación territorial definen los límites urbanos de las ciudades. No obstante, en la mayoría de las ocasiones estas delimitaciones no consideran las relaciones funcionales que las áreas urbanas establecen en el territorio (Fuentes, 2015).

Tabla 2. Subdimensiones de la pobreza según tipo de territorio

Entrevistados	Mujer (MZ norte: Arica-Atacama)	Mujer (MZ centro: Coquimbo-Maule)	Hombre (MZ centro: Coquimbo-Maule)	Mujer (MZ sur: Biobío-Magallanes)	Hombre (MZ sur: Biobío-Magallanes)	Total
Personas migrantes		1 (además es arrendataria)	1 (además es arrendatario)			2
Pobladores en toma	2 (uno además es migrante)					2
Arrendatarios		2				1
Habitantes de vivienda social	2	1		3		6
Habitantes de vivienda autoconstruida		1				2
Académicos	1	3	2	1		7
Ex Servicio País		1		2		4
Gobierno/funcionario público		2		1	1	3
Total						27

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Censo 2017.



> Condominio social en construcción, La Pampa, Alto Hospicio. Fotografía de Javier Provoste.

Hallazgos y resultados

La exposición de los resultados se organiza en cinco capítulos. El primero aborda los significados y percepción de las manifestaciones que tiene la pobreza para las personas que habitan territorios urbanos a lo largo de Chile. El segundo expone las principales causas e implicancias de la reproducción de la pobreza urbana desde la mirada y representaciones de las personas. En la tercera sección se propone la categoría de grupos humanos (GH) y cómo esta puede servir para vislumbrar a quienes habitan este entorno desplegando satisfactores que, siendo altamente heterogéneos, tienen elementos en común que los vinculan entre sí. Se caracterizan algunos de los grupos humanos identificados en las zonas urbanas, sus expresiones de pobreza y portafolio de recursos. En cuarto lugar se aborda el perfil de siniestralidad en el territorio, los efectos que ha tenido el Covid-19 y los siniestros normativos más comunes acontecidos en este TBC. En el quinto capítulo se realiza una descripción general del marco normativo que regula el TBC y la relación de las comunidades empobrecidas con él. Por último se exponen los principales recursos con los que cuentan las comunidades urbanas y se identifican algunas claves para el desarrollo de estos territorios. Es importante señalar que se realiza un análisis transversal de la variable de género a lo largo de todo el documento y esa arista se aborda en distintos capítulos.

Expresiones de pobreza en el TBC urbano

Efectos y manifestaciones de la pobreza urbana

La vida en los territorios urbanos está cruzada por una serie de variables que son decisivas y determinantes en la experiencia cotidiana de las personas. Entre las más distintivas de este territorio podemos mencionar la alta densidad, la heterogeneidad y la constante exposición a interacciones cotidianas con desconocidos.

“En la ciudad es más terrible, la gente no la conoces, la pobreza está a la vuelta de la esquina”

(hombre, arrendatario, La Serena).

La ciudad tiene características sociales, pero además se cruza con la dimensión físico-espacial, la cual tiene una alta incidencia en la agencia y estrategias que despliegan los distintos grupos humanos. Otro factor clave es la escala urbana, pues sin duda existen notables diferencias entre habitar en una ciudad pequeña, intermedia o una metrópolis. Todas estas son características que determinan a los sujetos y moldean al habitante urbano.

Entre los entrevistados existe un consenso sobre las principales manifestaciones de la pobreza urbana. La imposibilidad de autogestionar los medios de vida, en contraste con la pobreza rural, es lo que en opinión de los entrevistados genera mayores niveles de dependencia o bien desencadena otras estrategias de gestión para la resolución de sus problemas.

“La pobreza urbana y la rural es como... a ver... cuando tú estás en una parte rural, eso más al sur y se da más para el valle, tú puedes cultivar tu propia comida y aprendes a hacer autogestión, tú sabes que estás con menos condiciones y por ende te tienes que... te las tienes que arreglar para tener, en cambio cuando estás en un zona urbana de repente dependes más de otras personas para que te solucionan los problemas [...] sin embargo el que está en la parte urbana la solución es ir a pedirle a otro, entonces como que yo estoy en una ciudad, no cultivo mi comida, no voy a pescar, no hago una autogestión para poder mantenerme”

(mujer, habitante de vivienda social, Caldera).

La pobreza urbana adquiere un cariz negativo cuando se contrapone a la pobreza rural. Cuando se consulta por las diferencias entre estas dos emerge un discurso que separa ambas experiencias. Si bien todos los entrevistados reconocen la dificultad de vivir la pobreza rural, esta se traduce más bien en una carencia material, pero se le asignan una serie de atributos que la hacen parecer una experiencia más llevadera, principalmente vinculada a la posibilidad de gestionar los medios de vida, la cercanía con la naturaleza y la proximidad de las relaciones sociales, tres factores bastante ausentes en el medio urbano. La experiencia de la pobreza en el territorio urbano, en tanto, se describe como altamente agresiva y hostil, y para caracterizarla se hace referencia tanto a las relaciones sociales como al entorno y la excesiva mercantilización de la vida.

Tabla 3. Experiencia urbana versus rural

URBANO	RURAL
Dependencia para gestionar los medios de vida	Autonomía para gestionar los medios de vida
Espacios reducidos / hacinamiento	Espacios amplios
Desconfianza / Vínculos fragmentados	Relaciones sociales cercanas
Autoconfinamiento	Libertad
Experiencia estética y sonora agresiva	Experiencia estética y sonora agradable

Fuente: elaboración propia a partir de fuentes primarias.

“Yo creo que es mucho más triste la pobreza urbana, porque la rural si bien es cierto hay una carencia de bienes tangibles, hay una tremenda riqueza que es el suelo, el suelo tiene una conexión con las personas que genera generosidad. Por ejemplo, si me falta un fósforo en Santiago pienso en juntar las monedas antes que pedirle a la vecina... en lo rural le digo a la vecina: ‘oiga, que está bonita esta planta’, ella la arranca y me dice: ‘es ciboulette’, y me va a dar [la planta de ciboulette]”

(mujer, habitante de vivienda sin subsidio, Til Til).

En segundo lugar, la violencia y la desconfianza son algunos de los aspectos más relevados, los que influirían directamente en una mayor fragmentación social del territorio urbano, sobre todo en territorios o barrios donde se observan grados de violencia más organizados (grupos delictuales, tráfico de drogas, etc.) y donde el otro se convierte en una amenaza constante.

“Hay un rasgo muy distintivo y hay un consenso y es que lamentablemente [en] la pobreza urbana se encuentran mayores niveles de violencia y eso tiene una implicancia en la vida de los sujetos y comunidades. Allí donde hay mucha violencia en el espacio privado, en el espacio público, sobre todo en el espacio de lo público, se produce mayor fragmentación social [...]”

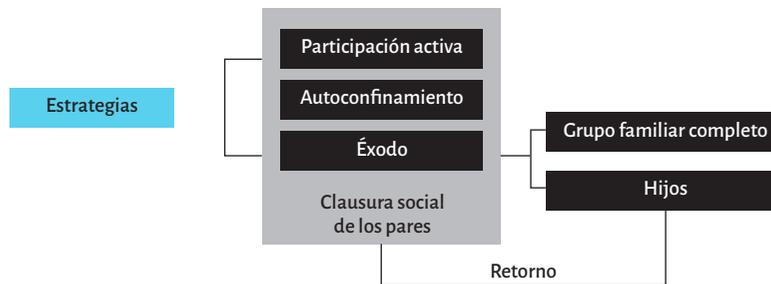
(mujer, académica, Santiago).

En lugares de alta conflictividad social la violencia se instala como un mecanismo de gestión de conflictos tanto dentro como fuera de los hogares. Esto modifica la manera de habitar los territorios. Algunas de las principales estrategias familiares para hacer frente a estas amenazas, sobre todo en estos barrios, es la participación activa en cargos dirigenciales o de intermediarios con la estructura de oportunidades. Además, muchas familias optan por el autoconfinamiento en sus viviendas y por último el éxodo, ya sea del grupo completo o solo de los hijos, a los cuales se motiva u obliga a salir del barrio principalmente para mejorar las oportunidades educacionales o laborales a las que pueden optar. Sin embargo, se señala, sobre todo para el caso de los jóvenes, que cuando estos retornan a sus barrios de origen existe una clausura social por parte de sus pares.

"Alumnos míos me dicen: '¿cómo yo vuelvo al barrio, profe? Yo ya no me puedo juntar con ellos, po". Porque en el fondo los molestan, son vistos como traidores o como nerds"

(mujer, académica, Santiago).

Figura 3. Estrategias familiares contra las amenazas del territorio



Fuente: elaboración propia a partir de fuentes primarias.

Esto aumenta los niveles de atomización y fragmentación social; el miedo o rechazo al otro se instala en el imaginario colectivo y afecta los vínculos comunitarios. Además ese miedo tiene distintas escalas, pues se puede observar a nivel de barrio, pero también juega un papel en la percepción de estos barrios desde afuera, lo que aumenta su relación con la inseguridad y refuerza en muchos casos el estigma que portan.

“La Pintana... de solo escucharlo no me iría a vivir allá, me da como... ni a Puente Alto, porque siento temor por todo lo que escucho en las noticias”

(mujer, migrante peruana, Santiago Centro).

Pareciera ser que a mayor escala de ciudad más se acentúan estos fenómenos, mientras que en ciudades pequeñas el miedo y la desconfianza no son factores tan determinantes debido a una alta cercanía y frecuencia de las relaciones sociales, las que se transforman en un elemento fundamental a la hora de pensar en las ciudades y sus posibilidades. Además, estas tienden a exhibir mayor interacción con los otros territorios bioculturales, lo que incide en la construcción de un sujeto con otras características.

“Mis vecinos son superdispuestos, yo amo mi población porque es una población tranquila, no se ven pleitos, me siento afortunada, si se me queda abierta la puerta mis vecinos me avisan, en otros lugares no se ve eso. Mis vecinos, por ejemplo, son gente pensionada los que viven alrededor, los jóvenes han ido migrando por los trabajos. Los que más se están quedando son los que trabajan por la pesca. Casi todos se van a Conce o fuera de Conce, donde hay más trabajo, pero lo extraño [es que] pese a todo vuelven a Lebu, por una u otra razón vuelven, está todavía eso, la calidez de la gente, es muy acogedora”

(mujer, habitante de vivienda social, Lebu).

Otro ejemplo de esto se pudo observar en el levantamiento de aprendizajes (FSP, 2020) realizado en la comuna de Quellón, el cual se centró en distintos asentamientos precarios de aquella comuna.

“Lo que a mí me gusta más [es] la tranquilidad que ofrece el pueblo, es un pueblo que hasta ahora es tranquilo, no se ve delincuencia como uno ve en la tele, como en otros lados donde la gente no puede vivir, no puede ni siquiera salir porque la delincuencia está a la orden del día, acá no, acá es tranquilo hasta el momento”

(mujer, habitante de asentamiento precario, Quellón).

Pero la violencia no solo aparece al interior de los barrios, ya que también se evidencia un tipo de violencia estructural. Muchas de estas áreas viven en una constante desertificación institucional, tanto del Estado como privada, y la relación con las fuerzas del orden tiende a ser bastante negativa, lo que genera un constante sentimiento de desprotección y de abuso.

“Yo creo que las principales amenazas son el abandono, el abandono de parte del Estado. Es un barrio donde no se valora lo intercultural, donde se reprime mucho todas las expresiones culturales y artísticas, es un barrio donde carabineros no llega cuando las personas salen armadas a dispararle a otra, cuando hay peleas callejeras, cuando hay asaltos no tenemos presencia policial, pero sí cuando se hacen actividades artísticas o culturales”

(mujer, arrendataria, Santiago Centro).

En las últimas décadas se ha reforzado la idea de que la pobreza urbana está asociada necesariamente a la delincuencia y a la violencia, lo que una vez más estigmatiza a las personas que viven en contextos de pobreza. Este constructo ha permeado hasta lo más profundo de la sociedad e incluso ha llegado al Estado, lo que termina por debilitar la relación entre las personas y la estructura de oportunidades.

“Después de las cuatro de la tarde no hay Estado en muchos territorios, se van, el Cefam cierra, el consultorio, no están los carabineros, las escuelas se van, por medidas de seguridad todos los funcionarios públicos se van a las tres de la tarde, es bien impresionante”

(mujer, académica, Santiago).

La segregación socioespacial es una de las manifestaciones más características de este territorio y sobre la cual existe cuantiosa bibliografía y evidencia. Como se expuso anteriormente, las diversas políticas públicas implementadas y los procesos históricos han terminado por conformar bolsones de pobreza de una alta homogeneidad social que ha tendido a acentuarse con más fuerza en las grandes ciudades, sin embargo, hoy en día también es posible observar la repetición del mismo patrón en ciudades intermedias.

El modelo de desarrollo de las ciudades chilenas ha propiciado la segregación, fenómeno que ha aumentado las desigualdades tanto sociales como económicas y ha derivado en consecuencias como la exclusión y la atomización, que

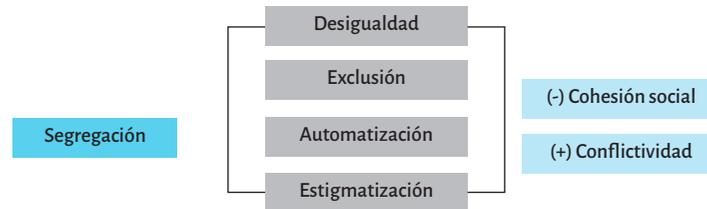
afectan directamente la cohesión social, entendida como el vínculo de confianza interpersonal y el sentimiento de pertenencia social a una comunidad. También acentúan estigmas sobre los distintos territorios urbanos y fomentan comportamientos asociados a riesgos sociales, renuncias al espacio público o retraimiento social, mayores niveles de conflictividad, etc.

“Puerto Montt es muy mixta y ahora se notan más las diferencias, hay mucha más segregación que antes porque el modelo ya llegó acá”

(mujer, funcionaria pública, Puerto Montt).

Desde la mirada físico-espacial podemos comentar que estos lugares se han ido consolidando desde la carencia, pues existe una menor accesibilidad urbana, menor acceso a áreas verdes, menor infraestructura y mayor degradación del entorno, entre otros fenómenos. Esto afecta seriamente las posibilidades de desarrollo de las comunidades empobrecidas.

Figura 4. Efectos de la segregación



Fuente: elaboración propia.

Un cuarto elemento de relevancia tiene que ver con la agresividad de la experiencia estética y sonora. Las comunidades empobrecidas tienden a localizarse en espacios de alta degradación medioambiental, en zonas riesgosas, intersticios baldíos, zonas hiperdensificadas, etc. Una de las entrevistadas comenta, en el contexto del levantamiento de la cuarentena en su comuna:

“Es un puro peladero todo nuestro alrededor, nosotros nos reíamos cuando podías sacar a los cabros chicos, si lo único que podí ver acá es cerro, cerro, cerro, no hay nada”

(mujer, habitante de asentamiento precario, Alto Hospicio).

El paisaje construido es una variable relevante en la vivencia de la pobreza urbana, pues constituye un elemento crucial en la construcción de la autopercepción de las comunidades e incide directamente en la percepción social del espacio. La calidad estética de un fragmento urbano es tan relevante para la ciudad como puede llegar a serlo su espacio público. Una experiencia estética positiva puede mejorar la percepción social de un lugar y aumentar o restablecer el valor comunitario de un sector.

“Cuando nosotros hablamos de seguridad con las personas, que ellos construyan el concepto, nosotros no les vamos a preguntar por los delitos. En las conversaciones ha salido hartito el tema de lo feo, se vive difícil y la fealdad del barrio, eso es reimportante. Yo les preguntaba a las personas: ¿por qué el mural le da seguridad? Porque es bonito. Yo les digo: ¿por qué es bonito? Sí, porque es bonito y arregla el barrio, la percepción de vivir en un barrio más lindo se cruza con la percepción de seguridad, eso tiene que ver con los estigmas. Descubrimos en un barrio que esto de arreglar los muros y las plazas para ellos implicaba recibir un poco menos de desprecio del resto de la ciudad, como que les retribuía el valor comunitario”

(mujer, académica, Santiago).

A la experiencia estética se suma la experiencia sonora en el paisaje urbano, la que si bien no fue un área ampliamente abordada en el estudio también constituye un elemento diferenciador del espacio rural, y además entre las mismas zonas urbanas se observan diferencias importantes que inciden en la calidad de vida de las personas.

“Por ejemplo, en la OGUC no hay una normativa para el tema del ruido, una normativa decente, por lo tanto, las viviendas que se proyectan no contemplan que lo que pase en una casa no se escuche en otra... que también podría afectar a zonas más acomodadas, pero tiene mayor incidencia cuando vives hacinado [...] el tema de los sonidos y el paisaje sonoro de las poblaciones es mucho más amenazante, no es lo mismo vivir escuchando balazos, escuchando lo que hace tu vecino”

(mujer, funcionaria pública, Santiago).

Otro elemento relevante es la aparición de nuevas formas de pobreza urbana. En los discursos aparece un fuerte contraste entre la visión clásica de la pobreza urbana y una nueva visión que posiciona a nuevos grupos humanos al centro de la discusión, ampliando el concepto e indagando en nuevas dimensiones. Al consultar por los grupos humanos más afectados por el fenómeno de la pobreza no hubo consenso entre los entrevistados. Si bien se reconoce y concuerda que las personas en situación de calle serían un grupo de extrema vulnerabilidad, al que le secundan los migrantes irregulares, se cuestiona la profundidad del fenómeno en la población de campamentos y emergen como altamente vulnerables los arrendatarios y, en el caso de las grandes ciudades, los arrendatarios en centros de renovación urbana o de hiperdensificación en altura.

En el caso de los arrendatarios, el principal factor de vulnerabilidad es la inseguridad de la tenencia y las condiciones cada vez más precarias de las viviendas, las que además se pueden dividir en distintos tipos de precariedades. Por una parte existen amplias viviendas en sectores tradicionales o industriales que se arriendan por habitación, lo que propicia el hacinamiento y malas condiciones higiénicas debido a la obligación de compartir baño y cocina con un elevado número de personas. Además, muchas de ellas funcionan dentro de la paralegalidad, una suerte de normalización correctiva de la irregularidad, la cual no solo es una estrategia de supervivencia, sino también un orden adoptado que es capaz, en cierta medida, de contrarrestar la precariedad y el desencanto cotidiano. Ahí encontramos por ejemplo los arriendos sin contratos (dentro de cités, dormitorios, asentamientos precarios, etc.), el subarriendo, las casas comunitarias (caballerizas, estacionamientos, galpones, fábricas, etc.), las personas indocumentadas que viven en viviendas cedidas por ocupación efectiva, pero sin nada que lo acredite, aquellas que compran y venden sitios o viviendas en asentamientos precarios, etc.

Por otra parte encontramos al arrendatario de zonas de densificación o renovación urbana que encuentra una oferta habitacional que se ha ido masificando bajo la acción del sector inmobiliario que responde al discurso de la renovación y el mejoramiento de la imagen de los barrios, pero que ha traído nuevas formas de precariedad habitacional.

“Por esos edificios que no se ve nada, que no tiene área verde nada, tú abris la puerta y te metís a tu departamento y nadie ve lo mal que lo podís estar pasando”

(mujer, arrendataria, Santiago Centro).

Según el estudio realizado por Rojas (2017) en la comuna de Estación Central, el espacio interior de la nueva edificación tiene en promedio 30 a 55 m² y se divide mayoritariamente en dos tipologías: viviendas de un dormitorio (25 a 40 m²) y estudios (16 a 30 m²). Estas características son inéditas en la edificación y dan paso a construcciones sin precedentes en la producción residencial nacional, lo que abre nuevas categorías de lo que conocíamos como habitar precario, pues estas zonas ya no son periferias de la ciudad, asentamientos informales ni viviendas producidas por el Estado. Según la autora, esto además evidenciaría una paradoja en la medida en que la precariedad se estaría produciendo justamente en territorios con mayor desarrollo inmobiliario, lo que convertiría a la política urbana en una productora de precariedad bajo la figura de un aparente desarrollo.

Si bien este pareciera ser un fenómeno exclusivo de la capital, se ha ido extendiendo hacia otras regiones, donde han comenzado a aparecer los primeros indicios de las consecuencias de la verticalización acelerada.

“Acá ha pasado que han metido departamentos de inmobiliarias, altos, grandes, en lugares que hasta hace poco fueron tomas y que son poblaciones complicadas, con estigma social de droga y hoy en la mitad, con el barrio de la misma manera, aceptaron un edificio de 30 pisos donde claro que hay un conflicto en el suelo cuando llegas ahí, [...] ese fenómeno es bien extraño”

(mujer, académica, Iquique).

Una sexta variable de pobreza en este territorio son los nuevos cercamientos, la cual se puede analizar desde varios enfoques. El primero es el proceso de privatización/financiarización y securitización de los espacios urbanos donde solo aquellos que pueden pagar acceden a ellos, lo que deriva en la mercantilización de la vida urbana. Muchas inmobiliarias han comenzado a modificar el paisaje urbano aplicando la misma lógica homogeneizadora que en las grandes urbes, construyendo torres de edificios o condominios cerrados que ofrecen “exclusividad”, levantando cercos y muros reales entre distintos barrios. Este nuevo panorama ofrece una tensión dentro de sectores altamente homogéneos, ya

que por un lado es una oportunidad para romper con dicha homogeneidad al generar mayor diversidad social mediante la atracción de nuevas dinámicas que pueden facilitar la integración y el fortalecimiento de redes, lo que además representa una nueva forma de ingreso para los gobiernos locales producto de las tributaciones, pero por otro funciona como un arma de doble filo, ya que estos nuevos barrios cerrados son una amenaza para la construcción de una ciudad integrada. Este fenómeno genera enclaves desvinculados de la ciudad tanto física como socialmente, lo que intensifica los grados de segregación ya existentes y aumenta la percepción de desigualdad entre los habitantes.

Por último encontramos dinámicas gentrificadoras⁴ como procesos de cercamiento de barrios enteros por parte del capital. Tal y como lo reconocen Gago y Mezzadra (2015), la extracción no solo sucede en reservas naturales, áreas indígenas o zonas rurales, sino que las ciudades también pueden ser objeto de operaciones de extracción llevadas a cabo mediante la desposesión social de bienes comunes urbanos. No solo la comunidad se ve despojada del común que ha producido (en este caso, el particular ecosistema urbano, el ambiente, el tejido social, la diversidad, etc.).

Un último fenómeno relativamente nuevo es la rururbanización, que refiere a un proceso de urbanización del área rural de tendencia mundial que de a poco ha ido difuminando los límites que antiguamente eran claramente distinguibles. Según Berdegué y Proctor (2014), este fenómeno se da con particular intensidad en la interfaz de la antigua división rural-urbano y tiene mucha relación con los cambios ocurridos al interior de las sociedades rurales, las cuales han ido diversificando sus economías, reduciendo su dependencia de la agricultura y aumentando su radio de movilidad, ya sea por trabajo o estudios o adquisición de bienes y servicios, y asimilando una buena parte de costumbres y formas urbanas. A esto también hay que agregar la intervención del Estado⁵,

⁴ La gentrificación es un concepto que refiere al proceso de expulsión de población residente originaria, en muchos casos socialmente vulnerable, desde zonas centrales urbanas, zonas de alto valor patrimonial o con plusvalías urbanas generadas en el tiempo, por personas de mejor condición socioeconómica, lo que implica un recambio del tejido social y un aumento del precio de los suelos. Otros términos similares utilizados son aburguesamiento o elitización de los barrios.

⁵ El art. 55 de la LGUC establece que "Fuera de los límites urbanos establecidos en los Planes Reguladores no será permitido abrir calles, subdividir para formar poblaciones, ni levantar construcciones, salvo aquellas que fueren necesarias para la explotación agrícola del inmueble, o para las viviendas del propietario del mismo y sus trabajadores, o para la construcción de conjuntos habitacionales de viviendas sociales o de viviendas de hasta un valor de 1.000 unidades de fomento, que cuenten con los requisitos para obtener el subsidio del Estado".

que ha aplicado una política urbano-habitacional bastante homogeneizadora, muchas veces con lógicas y escalas ajenas a la naturaleza de esos lugares. Y en los últimos años además se ha sumado la acción de la industria inmobiliaria, que alimenta un imaginario de vida en contacto con la naturaleza, lejos de los aspectos indeseables de la ciudad como la violencia y la contaminación, que se cristaliza en el producto parcela de agrado⁶ (Armijo, 2000, citado en Contreras, 2019).

No obstante, no todo es negativo en este proceso, ya que en la interfaz entre lo urbano y lo rural o en el traslape de territorios bioculturales, en este caso, se observan interacciones positivas que influyen tanto en las relaciones sociales como en el acercamiento a la estructura de oportunidades y el acceso a servicios. Existe un aumento de diversificación social que trae consigo nuevas ideas y formas, entre otros.

Causas atribuidas a la reproducción de la pobreza urbana

Para los habitantes de las zonas urbanas las causas de la reproducción de la pobreza son múltiples. En este capítulo se describen las principales representaciones de los factores desencadenantes identificados en sus localidades, barrios y territorios que explican parte del fenómeno. Al momento de señalar quién es el responsable de su reproducción, las personas suelen identificar mayoritariamente factores ligados a la acción o inacción del Estado que, según su opinión, ha propiciado distintos tipos de ciudad para distintos tipos de ciudadanos.

Luego encontramos variables estructurales como el acceso a la vivienda, la calidad de la educación y la precariedad laboral, entre otras, las que además, en muchos casos, se cruzan con la variable de género. En tercer lugar se menciona al actual modelo de desarrollo y consumo, el cual limita las posibilidades de desarrollo de los grupos empobrecidos por la alta dependencia de los medios económicos para gestionar sus vidas. Por último se identifican elementos vinculados con las relaciones sociales y las prácticas de discriminación y estigmatización a las que son sometidos.

⁶ Propiciado por el DL N°3.516.

Figura 5. Causas atribuidas a la reproducción de la pobreza urbana



Fuente: elaboración propia a partir de fuentes primarias.

Ciudad pobre para ciudadanos pobres

Pese a la disminución sostenida de los indicadores de pobreza en Chile, los patrones de distribución espacial mantienen bastante similitud a los de décadas anteriores, pero paralelamente han aparecido nuevos fenómenos en la ciudad. Como se expuso anteriormente, los ciudadanos que vivencian el fenómeno de la pobreza suelen agruparse en barrios y localidades homogéneas que conforman espacios o franjas dominadas por situaciones de exclusión social, las que se reflejan en importantes disparidades (tanto en calidad como en volumen) de infraestructura, servicios y equipamiento, y conectividad, entre otras. Dilucidar la dimensión territorial de la pobreza urbana resulta muy importante para comprender la acumulación de desventajas sociales sostenidas en el tiempo, a las que además se deben agregar las desventajas urbanas que genera la localización y/o las condiciones de los asentamientos y viviendas que habitan.

La política habitacional movilizada por el déficit habitacional y presionada por el mercado de suelos terminó por consolidar cordones de pobreza periféricos caracterizados por barrios completos desconectados del resto de la ciudad, sin acceso a bienes ni servicios o en zonas donde el suelo era accesible económicamente para desarrollar un proyecto, pero no presentaba condiciones adecuadas para la habitabilidad. Se construyó mucha vivienda y poca ciudad, lo que generó en muchas latitudes del territorio nacional dos ciudades, una para quienes pudieran pagarla y acceder a sus beneficios y otra para quienes eran excluidos por el mercado.

“Otra diferencia notoria en la región Metropolitana es que no hay barrios o poblaciones pobres, hay comunas enteras pobres, y estas personas sí o sí tienen que salir de su comuna para poder tener empleo, para poder tener servicios”

(mujer, funcionaria pública, Santiago).

La segregación no solo se evidencia en los grupos empobrecidos, sino que también en grupos de mayor estatus socioeconómico, los que amparados en el discurso de la exclusividad y la privacidad generan enclaves autosegregados que también han traído consecuencias negativas para la vida en común.

Cabe señalar que el fenómeno de la pobreza y la desigualdad son tremendamente complejos y su análisis no puede reducirse únicamente a la dimensión económica y en este caso a la dimensión habitacional, sino que se requiere ampliar la mirada hacia una perspectiva multidimensional que incluya indicadores como la salud, el trabajo y la educación, entre otros.

En muchos casos ha sido posible observar la organización de un trabajo colectivo de estos grupos en torno a demandas y negociaciones frente a los gobiernos locales y regionales en pos de la búsqueda del mejoramiento de su calidad de vida y el ejercicio de derechos que hasta ahora son plenamente ejercidos solo por algunos. En palabras de Ziccardi (2016), “un amplio conjunto de la población vive en condiciones precarias y para acceder a los mismos debe crear organizaciones y movimientos sociales con capacidad de transformar no sólo el espacio urbano sino la institucionalidad del aparato gubernamental y la misma vida social” (p. 154).

Una de las entrevistadas oriunda de Iquique relata un claro ejemplo de cómo el Estado ha profundizado las desigualdades emplazando conjuntos de viviendas sociales en lugares que no cuentan con las mínimas condiciones de habitabilidad y menos aún con un mínimo de ciudad.

“Yo en mi caso no sabía qué era El Boro y no sabía a dónde estaba llegando, obtuve esta vivienda por subsidio de gobierno y en realidad no sabía dónde nos iban a llevar y dónde íbamos a ir a vivir. Llegamos al Boro y después de vivir un mes nos dimos cuenta de la realidad de El Boro, vivíamos rodeados de aguas servidas, botadero de basura; por otro lado el bórax y otros productos químicos, rodeados de productos químicos nocivos. Y ahí empezaron los problemas, nos organizamos para poder hacer algo y poder movilizarnos para poder ayudar en nuestro sector, ya no podíamos decir: ‘me voy a otro lado’, nosotros no podemos decir eso porque no tenemos los recursos como para decidir dónde vivir, solo nos quedaba organizarnos para poder hacer la vida más llevadera, ahí conformamos nuestra junta de vecinos”

(mujer, habitante de vivienda social, Alto Hospicio).

Barreras en el acceso a la vivienda adecuada

La vivienda adecuada ha sido una de las principales banderas de lucha de los movimientos de pobladores urbanos, pues es un satisfactor fundamental en la vida de cualquier persona, ya que no solo satisface la necesidad de subsistencia y protección, sino que también es un medio para satisfacer distintas necesidades simultáneamente, es decir, constituye un satisfactor sinérgico.

“Las restricciones asociadas a las prácticas del habitar derivan en insatisfacción de necesidades humanas, entendidas estas últimas no solamente a partir de la dimensión material de la existencia, sino que también a partir de las posibilidades de ser, estar y hacer en un territorio”

(Max-Neef, 1983, citado en FSP, 2017, p. 39).

El derecho humano a la vivienda adecuada está considerado, junto a los derechos a la salud, el bienestar, la alimentación, el vestido, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios, como un componente más del derecho humano a un nivel de vida adecuado contemplado en el artículo 11.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales al cual Chile suscribió en 1969, ratificó en 1972 y fue promulgado en 1989 mediante los decretos 326 y 778 del mismo año, un año después del plebiscito que inició la transición a la

democracia (Tapia y Sugranyes, 2015). Sin embargo, en Chile este derecho no está incorporado en ningún instrumento legal ni constitucional, mientras que en 18 de 20 países de Latinoamérica ha sido consagrado en la Constitución.

Las barreras que encuentran los grupos empobrecidos para el acceso a la vivienda adecuada son múltiples y sostenidas en el tiempo, lo que limita seriamente sus posibilidades de desarrollo y afecta diversos funcionamientos, como trabajar, participar, vivir una vida larga y saludable, etc. La idea de la casa propia ha sido ampliamente socializada como una aspiración transversal en la población y como uno de los grandes bastiones de la superación de la pobreza.

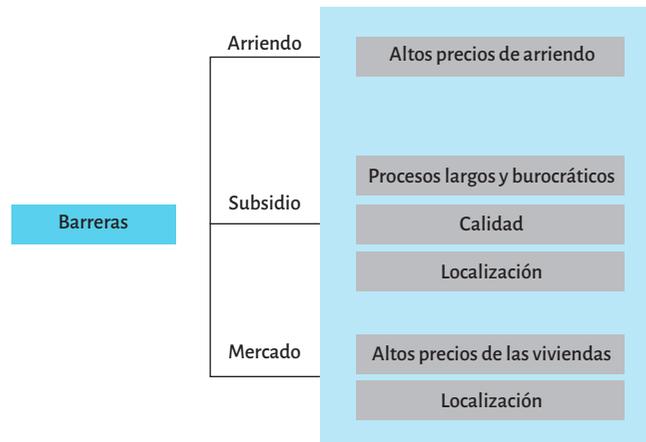
“Cuando se vive en condiciones materiales vulnerables y el acceso a protecciones institucionales es débil, tener una casa propia significa un respaldo físico y económico gracias al que los hogares pueden cubrir necesidades de protección, identidad y subsistencia. Es un pilar, pues otorga seguridad respecto al futuro y permite responder a diversos desafíos con un respaldo material mínimo. A nivel simbólico, la casa propia representa el lugar en el cual se construyen los hogares y se fortalece la familia. En ella se despliega el afecto, la identidad, el ocio y la creación. Del mismo modo, funciona como un indicador de integración, pues muestra a las familias que han salido de un estado de marginalidad”

(FSP, 2017, pp. 37-38).

Sin embargo, existen múltiples recomendaciones desde la academia, entidades internacionales, etc., sobre la necesidad de explorar otras formas de tenencia que puedan ayudar a los sectores más empobrecidos a encontrar otras alternativas para acceder a una vivienda adecuada. Según un informe de la relatora especial de las Naciones Unidas, Raquel Rolnik (2013), a menudo las políticas que promueven la propiedad individual reducen el apoyo a otras formas de tenencia. Esas políticas conllevan el riesgo de excluir y menoscabar la situación de tenencia de amplios sectores de la población urbana y periurbana, en particular de la población más pobre, lo que da lugar a un retroceso en el ejercicio del derecho a una vivienda adecuada.

A simple vista podemos distinguir tres vías de acceso formal a la vivienda, la primera a través del arriendo, la segunda por medio de la postulación y asignación de un subsidio habitacional y la tercera a través de la compra con un crédito hipotecario. Mediante estas tres vías los grupos empobrecidos encuentran múltiples barreras que sortear.

Figura 6. Barreras en el acceso a la vivienda



Fuente: elaboración propia.

En los últimos años los precios de los arriendos han ido en aumento.

“Entre 2009 y 2015 el precio promedio de arriendos en zonas urbanas aumentó en un 31,2% (de 5,8 UF a 7,7 UF). En el Área Metropolitana del Gran Santiago (AMGS), el incremento fue de un 18% (de 7,3 UF a 8,6 UF). En la zona norte del país (comunas de Iquique y Antofagasta) el aumento fue de 99%, muy por encima del promedio nacional, con un salto desde 5,9 UF a 11,8 UF”

(Dipres, 2019a).

Lo anterior encuentra un claro correlato en el auge del mercado inmobiliario en el país.

“Los datos evidencian que la causa del encarecimiento de los arriendos está relacionada a la creciente concentración de la propiedad de vivienda adquirida para fines de renta, como sustituto del sistema de pensiones, y por fondos de inversión (incluyendo AFP), con cobros de arriendo que aseguran rentabilidad a esas inversiones. En este sentido, el tamaño y calidad de la vivienda se orienta a las del inversionista y no en satisfacer las necesidades habitacionales de las familias”

(López y Herrera, 2018, citado en Dipres, 2019a).

Lo anterior establece una barrera en el acceso a la vivienda por esta vía, dejando de lado, en muchos casos, las condiciones mínimas para satisfacer la necesidad de vivienda, sobre todo de los grupos más vulnerables. En los últimos años en la capital se ha visto un aumento en la construcción de *nanodepartamentos*, los que además de irrumpir muchas veces de forma abrupta en los barrios, trastocando paisajes y relaciones sociales, ejercen presión vial y generan un aumento en algunos casos desproporcionado de habitantes que amenazan la estabilidad de la base territorial urbana donde se emplazan. Esto es un fenómeno al que creemos se le debe prestar atención, ya que el tipo de crecimiento y tendencias de urbanización capitalinas se han tendido a replicar a lo largo del país.

Si bien las viviendas sociales han ido aumentando su estándar⁷ considerando variables como la cantidad de metros cuadrados mínimos, en el caso de la construcción privada no existe normativa al respecto.

Imagen 1. Nanoviviendas



Fuente: Biobío Chile⁸.

⁷ En los años ochenta el mínimo exigido eran 37m² y con el tiempo ha ido aumentando el requerimiento respecto al metraje; hoy por exigencia legal las viviendas deben contar con un mínimo de entre 47 y 55m². Además considera, por ejemplo, un dormitorio adicional para familias de cuatro o más integrantes y accesibilidad universal.

⁸ "Nanoviviendas: venden departamentos de menos de 20 m² a más de \$61 millones en la capital", *Biobío Chile*. Recuperado de <https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/region-metropolitana/2019/09/17/nanoviviendas-venden-departamentos-de-menos-de-20-m-a-mas-de-61-millones-en-la-capital.shtml>.

En la zona sur a este problema se suman con fuerza las dificultades climáticas, que exponen y elevan algunos requerimientos que implican un alto costo para las familias en pobreza, como la calefacción y la aislación térmica. Según el relato de los entrevistados la vivienda además sería un factor gatillante del círculo de la pobreza.

“Yo creo que la vivienda es un tema para los grupos vulnerables o más susceptibles de ser afectados por la pobreza [...]. Un poco tiene que ver con eso, acá la vivienda precaria te pasa mucho la cuenta porque el clima es adverso, y en este clima adverso, si tu casa no está bien aislada, si tu casa no está bien mantenida, si tu casa no está bien calefaccionada, te enfermas, y si te enfermas no puedes trabajar, y si no puedes trabajar te empobreces, porque volvamos a la cadena: si no tengo trabajo, bueno, puedo vivir de mis árboles, y si vivo en la ciudad, chuta, de dónde saco plata para la calefacción, de dónde obtengo mi comida, entonces gatilla el círculo de la pobreza, de esta condición precaria o como susceptible [...] en ese sentido la vivienda es la unidad básica de la estructura de la ciudad para mí, la vivienda es precaria y no es justa”

(mujer, funcionaria pública, Puerto Montt).

Si bien se reconocen avances en la política habitacional, aún existen muchas brechas que saldar, entre ellas y tal vez una de las principales, el reconocimiento de la diversidad de los modos de habitar a lo largo y ancho del país. Reiterativamente se hace mención a la mirada reduccionista que han tenido las políticas públicas a la hora de abordar el problema urbano habitacional en Chile.

“La política subsidiaria implica proyectar viviendas pobres para gente pobre [...] todo es pobre para la gente pobre, vivir en espacios reducidos en terrenos reducidos, luego viene el tema del hacinamiento, no se toma en cuenta que cada una de las familias vive de una forma diferente, que cada familia es diferente, sin embargo, la planificación o las políticas han sido pensadas en la familia tipo, pero claramente sabemos que las familias son mucho más que eso y más amplias que la caracterización actual, que llega a ser casi cómica”

(mujer, funcionaria pública, Santiago).

Es por esto que el acceso a la vivienda adecuada resulta vital, ya que a través de este se amplía el bienestar de personas, familias y hogares tanto a nivel material como simbólico. No obstante, este no puede concebirse como el único factor determinante en la superación de la pobreza, ya que el acceso sin otras condiciones, como la localización, asequibilidad, disponibilidad de servicios,

etc., puede incluso llegar a constituir un factor de agudización de la pobreza como de la exclusión social.

Precariedad laboral

Desde los años setenta el predominio de las orientaciones económicas y políticas neoliberales transformó las relaciones de trabajo por medio de la flexibilización, introduciendo una tendencia a la precarización. Su principal consecuencia fue el crecimiento del desempleo, el subempleo y la disminución de las protecciones asociadas al empleo formal, lo que ha arrastrado a un número importante de personas a la insolvencia.

En palabras de Pedro Pirez (2020), la lógica de la insolvencia atribuye a los sujetos la responsabilidad de lograr o no la solvencia que les permite aprovechar bienes sociales, lo que termina por reforzar la idea de que el derecho es para los insolventes y el mercado para los solventes. Esto además se asocia a una fuerte visión meritocrática.

Comparativamente los pobres urbanos presentan mayores niveles de ingresos y niveles educativos. Respecto a los años de estudios promedio, la zona rural cuenta con un total de 8,9 años y la zona urbana con 11,5 años (Casen 2017).

El mundo rural se caracteriza por el autoempleo, en cambio en el urbano estaría más presente el subempleo. Subsistir en una ciudad implica un enfrentamiento constante con la economía de mercado, pues como se comentó anteriormente la autogestión de los medios de vida en el mundo urbano representa una altísima dificultad para los grupos en pobreza, lo que obliga a la población a tener que integrarse de una forma u otra a dichos mercados.

“La integración a la economía del mercado significa que los pobres urbanos son mucho más vulnerables a shocks económicos que sus contrapartes rurales, situación que realza la importancia de los mecanismos de sobrevivencia y de adaptación de los hogares, y la comprensión de estos para el desarrollo de estrategias de intervención”

(Winchester, 2008, p. 31).

Si analizamos la calidad del empleo de acuerdo con quintiles contruidos sobre la base del Índice de Calidad del Empleo Asalariado⁹ (ICEA), en la siguiente tabla se puede observar que el primer quintil es aquel que presenta una menor calidad de empleo.

Tabla 4. ICEA por contexto de pobreza multidimensional de la población asalariada urbana

Quintiles		Situación de pobreza multidimensional con entorno y redes (cinco dimensiones)					
		No pobre		Pobre		Total	
		N	%	N	%	N	%
I	Mínima calidad del empleo	200.276	11,0	87.706	37,7	287.982	14,0
II	Baja calidad del empleo	332.160	18,2	56.261	24,2	388.421	18,9
III	Calidad intermedia del empleo	278.171	15,2	33.732	14,5	311.903	15,1
IV	Alta calidad del empleo	489.821	26,8	40.878	17,6	530.699	25,8
V	Empleo con alto nivel de calidad	525.576	28,8	14.314	6,1	539.890	26,2
	Total	1.826.004	100,0	232.891	100,0	2.058.895	100,0

Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos de Casen 2017.

En el TBC urbano los resultados muestran diferencias entre el grupo de hogares no pobres y pobres multidimensionales. Así, los hogares que no presentan pobreza tienen jefes/as de hogar asalariados con altos niveles de calidad de empleo (55,6% se concentra en los quintiles IV y V) y solo el 11,0% tiene un empleo de mínima calidad. Mientras, en los hogares que viven en contexto de pobreza multidimensional el 61,9% se concentra en los quintiles I y II, en los grupos de más baja calidad del empleo.

Ahora bien, si miramos el Índice de Calidad del Empleo Independiente (ICEI) podemos comentar que a nivel nacional este solo alcanza 38,4 puntos. Esto se

⁹ El Índice de Calidad del Empleo Asalariado busca evaluar la calidad del empleo sobre la base de una suma ponderada de siete dimensiones: (i) ingreso, (ii) formalidad del empleo, (iii) estabilidad laboral, (iv) horas trabajadas, (v) previsión social de la vejez, (vi) previsión social de la salud y (vii) capacitación, cuyo valor final se ubica en un rango de valores que oscila entre 0 y 100, siendo este último el que indica la mayor calidad del empleo.

puede explicar analizando las tres variables que componen el índice: ingreso, seguridad social previsional y horas trabajadas.

A nivel nacional cerca del 80% de los trabajadores independientes ganan menos de tres salarios mínimos, es decir, menos de quinientos mil pesos mensuales (según el salario mínimo del año 2017). En relación con la cotización previsional, solo el 21,6% la realiza. Así, la gran mayoría de los trabajadores independientes no cotiza para su vejez. Solo en horas trabajadas las condiciones son distintas; el 90% trabaja menos de 240 horas al mes.

El TBC urbano se ubica en el primer lugar en el ranking del Índice Promedio de Calidad del Empleo Independiente con un puntaje de 40,1 puntos, levemente superior al promedio nacional de 38,4 puntos. No obstante, las variables que conforman el índice en este territorio reflejan valores bajos en ingreso: solo el 22,2% gana más de tres salarios mínimos. El 22,7% cotiza para su vejez. Y el 9,1% trabaja más de 240 horas al mes.

Si analizamos el ICEA por género del trabajador/a jefe/a de hogar se puede apreciar que la jefatura masculina (43,3 puntos) tiende a un trabajo de mejor calidad que la femenina (34,4 puntos). Esta brecha crece si comparamos la categoría trabajadores independientes hombres no pobres (47,7 puntos) con la de trabajadoras independientes que están en contexto de pobreza multidimensional (25,7 puntos), donde la distancia es de casi 22 puntos.

Tabla 5. Componente ingreso del ICEA urbano

	Frecuencia	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Menos de 1,5 SLM	363416	48,5	48,5
1,5 SLM- 3 SLM	219230	29,3	77,8
Más de 3 SLM	166355	22,2	100,0
Total	749001	100,0	
Sistema	23569		
Total	772570		

Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos de Casen 2017.

En cuanto a la calidad del empleo según pertenencia a un pueblo indígena, se aprecian brechas importantes de 17,5 puntos entre los trabajadores no pobres y no pertenecientes a ningún pueblo indígena (44,7 puntos) y trabajadores que viven en un contexto de pobreza y pertenecen a una etnia originaria (27,2 puntos).

La calidad del empleo independiente es más alta en los nacidos en otro país (31,8 puntos) que los nacidos en Chile (28,2 puntos).

Las actividades económicas en el TBC urbano que cuentan con un ICEA más alto son las actividades de intermediación financiera (68,1 puntos), enseñanza (62,6 puntos), inmobiliarias, empresariales y de alquiler (66,5 puntos). Por otro lado, las ramas con más bajos niveles de calidad de empleo independiente son las del rubro de la agricultura, la ganadería, la caza y la silvicultura (31,9 puntos), y hogares privados con servicio doméstico (31,0 puntos). Mientras, los oficios con índices más altos de calidad del empleo independiente son los relacionados con la tipografía e imprenta (55 puntos) y oficios tradicionales en salud (52,9 puntos). Por otro lado, los oficios con puntajes más bajos en zonas urbanas son los de limpiabotas y otros trabajadores callejeros (23,4 puntos), y los gastronómicos, con 27,8 puntos.

Respecto a los oficios tradicionales podemos comentar que estos son heterogéneos en edad, zona, género y calidad del empleo. Los oficios que se realizan principalmente en zonas urbanas concentran más jóvenes (29 años o menos) que aquellos que trabajan en zonas rurales. Los oficios tradicionales que tienen mayor presencia de mujeres presentan un ICEA más bajo. Esto se repite en el ICEI, a excepción de los oficios tradicionales de la salud. En cuanto a las condiciones laborales la brecha es también amplia y las actividades más urbanas como artesanía, construcción y mecánica tienden a una mejor calidad del empleo asalariado.

Si comparamos al TBC urbano con el resto de los territorios bioculturales podemos constatar que es el mejor ubicado en calidad del empleo, tanto asalariado como independiente. Sin embargo, se revelan importantes desigualdades en su interior, sobre todo entre quienes viven en pobreza multidimensional y quienes no. Las principales brechas se encuentran en las jefaturas femeninas y en variables como zona, etnia y lugar de nacimiento, lo que devela un desafío importante en la mejora de la equidad de estos grupos.

Desde la visión de los entrevistados, el trabajo precario es una de las principales barreras que encuentran a la hora de intentar salir del círculo de la pobreza. En ese ámbito los problemas identificados son la baja oferta laboral y las precarias condiciones ofrecidas.

“La pobreza urbana pienso que es la falta de trabajo, porque si acá en Lebu, puedo contar lo que yo vivo, acá no tenemos empresas, las pocas empresas de construcción... solamente contratan a los hombres tres meses y después le renuevan el contrato. Acá las familias viven así, no hay un trabajo estable”

(mujer, habitante de vivienda social, Lebu).

Podemos encontrar otro ejemplo de lo mismo en los casos estudiados en el Levantamiento de Aprendizajes del TBC Urbano (FSP, 2020a) en las comunas de Quellón y Lo Prado que permitió observar que el grupo humano analizado (habitantes de asentamientos precarios) en Quellón tenía un ingreso usualmente del sueldo mínimo debido a la baja instrucción de las plazas laborales ofrecidas. Al igual que en el caso anterior, la elaboración de contratos a plazo fijo cada tres meses es una práctica usual y existe constante rotación de plazas entre las pesqueras, lo que crea inestabilidad y precariedad laboral. Las personas además se refieren al cumplimiento de horas no estipuladas y a las duras e irregulares condiciones que les hacen cumplir.

“Es dicotómica la presencia de las pesqueras, salmoneras, miticultura, pesca de arrastre. Ellos dan oportunidad, de hecho, no piden calificación, solo cuarto medio, las charlas que les dicen ellos, el desconche de erizo, es muy alta la precarización laboral. Te sometes a esto o te quedas fuera de poder obtener un ingreso”

(SP ciclo 2020-2021, Quellón, citado en FSP, 2020a, p. 34).

Si observamos la distribución espacial del empleo en las grandes ciudades, la mayor cantidad suele encontrarse en barrios residenciales de altos ingresos, barrios industriales o centros históricos donde prolifera el comercio ambulante. En el caso de las pequeñas localidades urbanas, el empleo se concentra en las ciudades aledañas de mayor envergadura, lo que provoca una migración de la población más joven o bien muchas de estas localidades terminan convertidas en ciudades dormitorio.

“Aquí puede haber trabajo, pero más allá de sueldo mínimo no se puede aspirar y ese es el tope que tiene acá la gente de ganancias, entonces tiene que migrar para afuera”

(mujer, habitante de vivienda social, Quilleco).

Otro factor a considerar es el aumento de los costos y tiempos de traslado que implica movilizarse a los distintos lugares de trabajo. Un estudio realizado por Cedeus (2019) evidenció que el quintil de mayores ingresos realiza 1,2 veces más viajes a una velocidad promedio 1,6 mayor que el quintil de menores ingresos, es decir, a menor nivel de ingreso mayor es el uso del transporte público y de caminatas y menor es el uso del automóvil. En algunos casos esto implica que los quintiles de menores ingresos se cuestionen el ingreso al mercado laboral, sobre todo las mujeres, quienes suelen asumir los roles de cuidado en sus familias.

Todo esto impacta considerablemente las proyecciones sociolaborales de los grupos más jóvenes, que enfrentan trayectorias educativas y laborales muy desiguales, son excluidos por las dinámicas de acumulación, cuentan con pocas políticas de apoyo y además son presionados socialmente para hacerse responsables de su propia exclusión.

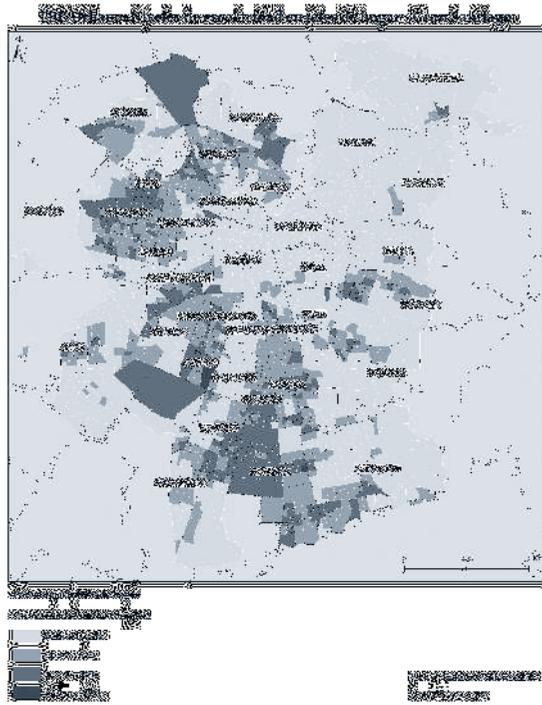
“Un cabro chico de este campamento quiere puro salir de la escuela, ni siquiera terminarla, para ayudarle a la mamá, ni siquiera quiere terminar el cuarto medio, no le encuentra sentido a la sociedad porque sabe que en realidad con cuarto medio va a trabajar, no sé, en lo mismo, y va a trabajar ganando lo mínimo”

(mujer, habitante de asentamiento precario, Alto Hospicio).

Baja calidad de la educación

Mucho se ha dicho en cuanto a las diferencias en la calidad de la educación en Chile, uno de los factores nombrados transversalmente en gran parte de las discusiones sobre el fenómeno de la pobreza. Las enormes diferencias que existen entre un sector y otro de mayor capacidad económica son de suma importancia a la hora de acceder a mejores fuentes de empleo y otras oportunidades, por ende, afectan significativamente las trayectorias de vidas de los sujetos y las expectativas, sobre todo, como vimos en el apartado anterior, de los grupos más jóvenes.

Mapa 3. TBC urbano. Niveles de escolaridad de jefes/as de hogar en el Gran Santiago



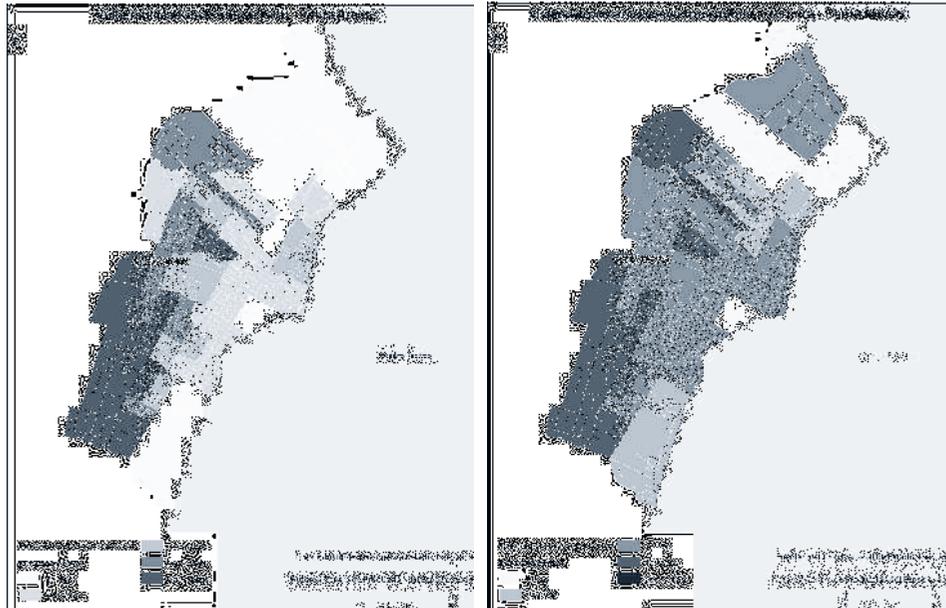
Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos de Casen 2017.

Si miramos la imagen anterior es posible apreciar grandes diferencias al interior del Gran Santiago, donde encontramos comunas casi completas en las que el 80% de los jefes de hogar no cuenta con enseñanza media completa, situación muy disímil a lo que se vive en el sector oriente de la capital.

De acuerdo a lo planteado por Kaztman (2001), la segmentación educativa junto a la laboral y residencial se potencian mutuamente en sus efectos en cuanto al aislamiento progresivo de los pobres urbanos, ya que a medida que se profundizan las disparidades estas se van manifestando en la calidad de la educación, la infraestructura, la salud, el transporte, la seguridad y los lugares de esparcimiento.

Si miramos las ciudades chilenas podemos encontrar patrones repetitivos en la distribución espacial de los grupos empobrecidos. Un ejemplo de esto se puede observar en la siguiente cartografía.

Mapa 4. Vulnerabilidad socioeducacional y viviendas precarias según transmitancia térmica



Fuente: Centro de Producción del Espacio (2020).

Punta Arenas muestra un claro patrón de asentamiento de los grupos de menores ingresos hacia el sector sur oriente de la ciudad, en los cuales se evidencia una alta concentración en variables como la vulnerabilidad socioeducacional y viviendas precarias, lo que potencia su aislamiento, como menciona Kazzman (ibid.).

Si miramos la dimensión educación de la medición multidimensional (Casen 2017), a nivel nacional el indicador que presenta mayores carencias en los encuestados es el de escolaridad. En 2017 en cerca de un tercio de los hogares (29,4%) uno de sus integrantes mayor de 18 años no ha alcanzado los años correspondientes de escolaridad según lo establecido por la ley en relación con su edad. Al analizar este indicador en el TBC urbano se puede observar que este porcentaje es de 25,7% de los hogares; en la zona rural esta carencia se incrementa a 50,8%.

En relación con la escolaridad del jefe/a de hogar distribuida por pobreza multidimensional y zona, la escolaridad es distinta entre el grupo de jefes de hogar categorizado como urbano (11,42 años en promedio) y aquel que vive en zonas rurales (8,39). La brecha más significativa se encuentra entre los/las jefes de hogar de zonas rurales que presentan pobreza multidimensional (6,12 años en promedio) y los hogares que no experimentan pobreza y viven en zonas urbanas (11,86 años en promedio).

En cuanto a la escolaridad del jefe de hogar por género se puede señalar que los hombres urbanos son quienes tienen más años de estudios (12,05), es decir, completan la educación básica y cursan la educación media completa; por el contrario, son las mujeres jefas de hogar en contexto de pobreza las que tienen menos estudios (8,09 años), pues solo completan la educación básica, pero no la media. Esto da cuenta de una gran brecha de género en la materia.

No obstante, las tasas de escolaridad no tienen relación con la calidad de la educación recibida y así lo declaran los entrevistados, quienes perciben en el sistema educacional una profunda segmentación social que se expresa en un alto grado de inequidad respecto a la calidad recibida. La evidencia internacional es clara: la desigualdad socioeconómica y la pobreza de origen tienen efectos devastadores y acumulativos sobre el desarrollo y el aprendizaje.

En Chile las políticas educativas se sustentan en un sistema altamente privatizado y se ha apostado a la competencia entre establecimientos por la matrícula de estudiantes como mecanismo clave, lo que ha traído, entre algunos de sus resultados según Bassi & Urzúa (2010), una persistente y significativa pérdida de matrícula de los colegios municipales, lo que se ha traducido en una mayor concentración de alumnos de menores ingresos en el sistema público y un con-

secuente aumento de la brecha absoluta en los resultados académicos.

La educación no podrá mostrar mejoras si no se consideran los contextos en que esta se desarrolla y si se piensa exclusivamente desde el servicio que presta a las necesidades y requerimientos del sistema productivo. Las escuelas también debieran ser fuente de satisfacción de otras necesidades culturales, sociales, de identidad, realización, etc. Lo importante es destacar que el problema de la educación no radica exclusivamente en ella y lo mismo ocurre con sus soluciones.

Vínculos sociales fragmentados

Como veíamos, desde la percepción de los entrevistados pareciera que las relaciones humanas en el contexto urbano son mucho más distantes y fragmentadas que las de sus pares de áreas rurales, tensionadas por los grados de violencia y desconfianza presentes en este TBC. En gran medida las personas que participaron en el estudio atribuyen esto a la falta de experiencias comunes que tenemos los chilenos. La educación, la salud, la vivienda e incluso la recreación en ciudades segregadas ofrecen muy pocos o casi nulos espacios de convergencia entre distintas clases sociales, fenómeno que, como se mencionó antes, se intensifica en las grandes ciudades y se observa en algún grado en las ciudades intermedias, mientras que en las pequeñas localidades que aún conservan rasgos distintivos de sus orígenes existen más espacios de convergencia, lo que favorecería una mayor interacción y espacios de encuentro.

La atomización y la soledad son dos características muy mencionadas en las comunidades urbanas, donde la pérdida de vínculos sociales que parecían haber sido muy protagónicos en tiempos pasados se releva como una barrera a la hora de organizarse o hacer frente a algún problema en común. Esto se intensifica debido a las condiciones de la ciudad.

“Es una pobreza superoculta, puerta adentro, la urbana, porque las mismas condiciones de la ciudad. Por ejemplo, el barrio nuestro es una ciudad, un barrio donde no hay áreas verdes, donde no hay áreas de encuentro, no hay ninguna plaza, ningún espacio deportivo como cancha, ningún parque, entonces la pobreza en lugares urbanos como el nuestro, además tan sobrepoblados, se vive con más soledad [...]. Acá la mayoría de la gente o vive en edificio o conventillos, tú nunca te enteraste, o sea, tú puede que no veas

al vecino diez días, un mes, la gente se puede hasta morir y tú nunca supiste porque no hay lugares para que tú te encuentres y puedas conversar y estar mirándote. Entonces la pobreza en lo urbano se vive en soledad”

(mujer, habitante de vivienda sin subsidio, Santiago Centro).

Por otra parte, los espacios públicos son destacados como uno de los factores determinantes en la falta de experiencias comunes. Si bien se reconocen experiencias positivas, lo que más destaca es la falta y la deficiente calidad de estos.

“Generalmente en Chile los espacios públicos son limitados, hay menos relaciones sociales en lo urbano. En lo rural, al ser más pequeño, hay más relaciones [...] eso es algo que pasa en Chile, tiene menos conexión con los vecinos, menos relaciones. Usan menos los espacios públicos y por otro lado la posibilidad de salir de la pobreza es mucho menor, porque viven en barrios que ya son segregados, ya son fragmentados, ya tienen menos accesos y se va reproduciendo generación tras generación

(mujer, exprofesional Servicio País, Punta Arenas).

“El hombre público como ser colectivo vive asustado en el espacio público y eso es fundamental para la inclusión”

(hombre, académico, La Serena).

Otros de los factores que inciden en la fragmentación de los vínculos sociales son la falta de confianza en el otro y la amplia diversidad existente en el TBC, que valoramos como un gran recurso que a veces es visto también como una amenaza latente.

Crisis de los cuidados y ciudades masculinizadas

Históricamente el trabajo reproductivo y de cuidados ha recaído sobre las mujeres, una labor poco visibilizada y valorada, pero imprescindible. Un estudio de la Fundación Sol (2020) demostró que las mujeres ocupadas dedican en promedio 41 horas a la semana a tareas de trabajo no remunerado. Es decir, una jornada laboral más por semana en comparación con las 19,9 horas de los hombres. Mientras, las mujeres desocupadas e inactivas trabajan 49,8 y 43,6 horas, respectivamente, en comparación con las 24,4 y 17,8 horas que usan los hombres. Esto comprueba una doble jornada femenina y una marcada división sexual del trabajo en un área productiva y reproductiva plenamente invisibilizada.

“La mujer siempre va a trabajar doble, eso lo sabemos, trabaja, lava la ropa... el hombre llega de su trabajo cansado y no se da cuenta que la mujer también está cansada. Creo que para el hombre es más fácil... acá el hombre arrienda una pieza y listo, subsiste solo para él. Para la mujer siempre va a ser más sacrificado”

(mujer, habitante de vivienda social, Alto Hospicio).

“En lo urbano la vinculación al mundo laboral es muy precaria. Es difícil motivar a la familia a vincularse a un trabajo formal, hay una resistencia importante por ejemplo a cosas que tienen que ver con la formalidad de un trabajo, entre esas cumplir horarios, cumplir horarios no solamente en relación a que podría haber un estigma hacia la persona, pero con cosas fundamentales, ¿tengo acceso a un jardín infantil, a una sala cuna donde mi hijo pueda ir?”

(mujer, funcionaria pública, Santiago).

Todo esto se transforma en una gran barrera a sortear a la hora, por ejemplo, de insertarse al mercado laboral, asumir roles dirigenciales o simplemente desenvolverse en la vida cotidiana.

Según un estudio de la Cepal (citado en Fundación Sol, 2020) las mujeres siguen siendo más propensas a experimentar trabajos temporales, salarios más bajos, subcontratación precaria, exceso de horas extraordinarias, negación de beneficios legítimos, mayor desempleo y niveles extremos de riesgo para la salud.

“Sobre todo en el territorio urbano las mujeres tienden a hacerse cargo de más cosas; hacíamos la comparación: las mujeres que viven en sectores segregados no solo son jefas de hogar, sino que se encargan que todo funcione, llevar a los hijos al colegio, pagar cuentas, y si son dirigentes es peor aún”

(mujer, exprofesional Servicio País, Punta Arenas).

Sumado a esto, en el mundo urbano las mujeres conviven con una serie de dificultades asociadas a las complejidades propias que presentan las ciudades, como las grandes distancias, los problemas de movilidad, las mayores probabilidades de ser víctimas de algún tipo de violencia y el temor e inseguridad que esto genera, entre otras problemáticas, las que evidencian la diferencia y discriminación interseccional que viven diariamente. Según Falú (2009), las ciudades no son iguales para las mujeres y los hombres, y pareciera que mucho menos lo son las ciudades de hoy, más inabarcables, más desconocidas, menos legibles

y por tanto fuente de temores y diferencias que parecen irreductibles. Esto ha sido estudiado desde la década de los ochenta por diversos autores y hoy pareciera ser que estas teorías se reafirman y profundizan en forma directamente proporcional a la escala de la ciudad.

Superar las desigualdades urbanas es un desafío que sin duda debiese considerar la perspectiva de género en su diseño y planificación, lo que necesariamente requiere de la participación de las mujeres (y disidencias sexuales y de género) en dichas instancias.

Estigmatización y discriminación

La estigmatización y la discriminación son dos experiencias que viven muy a menudo los grupos empobrecidos de las zonas urbanas, desde distintas verdades y bajo distintas circunstancias. Una de las experiencias más comentadas tiene que ver con la discriminación por el lugar de residencia, la que puede dividirse en dos: la asociada a los lugares de alta siniestralidad socioambiental y la relacionada con los que responden más bien a un constructo sociocultural. Podemos observar ejemplos de ambos casos en las citas de nuestras entrevistadas.

“En el año 2003 salía un recorte en el diario: la mejor calidad de vida la comuna de Providencia, la peor, Til Til... yo creo que quedamos estigmatizados con eso... somos la comuna pobre de la RM”

(mujer, habitante de vivienda autoconstruida, Til Til).

Para los grupos que habitan en asentamientos precarios esto también resulta algo bastante cotidiano y un fenómeno observable a lo largo del territorio nacional. Ejemplo de esto es lo que relata una de las entrevistadas de Alto Hospicio:

“Vivir en un campamento es un prejuicio, si pones en tu currículo que vives en un campamento y viene otra que vive en Sargento Aldea la van a elegir a ella”

(mujer, habitante de asentamiento precario, Alto Hospicio).

Otro tipo de discriminación es por nacionalidad. Un grupo que se ve fuertemente expuesto a estas situaciones son los migrantes, quienes enfrentan distintos

tipos de discriminación y acciones violentas, lo que restringe seriamente sus posibilidades de ser, estar y hacer.

“Digamos [que] soy chileno, me voy para cualquier parte, no me van a poder echar, yo me voy a cualquier parte, pero para un migrante, es decir, yo no puedo ir a cualquier lado porque soy delincuente o soy ladrón o soy fumón o soy esto, soy negro, porque al final la discriminación llega con la pobreza, llega la discriminación, que eres negro, que eres pobre, que eres todos los males que llegan ahí y no hay quién te defienda”

(mujer migrante colombiana, habitante de asentamiento precario, Antofagasta).

“Un grupo que vive cerca de mi casa hace como dos meses pelearon con un compatriota mío porque... porque abrió el negocio muy tarde, le dieron una patada en la cabeza. La otra vez un haitiano que solo estaba caminando por la calle le tiraban piedras”

(hombre migrante haitiano, arrendatario, La Cisterna).

La discriminación y estigmatización de los grupos empobrecidos son prácticas que sistemáticamente disminuyen o coartan las posibilidades de desarrollo, aumentan la sensación de inseguridad y fragmentan los vínculos sociales, lo que genera insatisfacción de las necesidades sociales, que en muchos casos se traduce en una menor capacidad de decidir y actuar con relativa independencia.

Grupos humanos (GH)

Cabe recordar que los GH son agregaciones humanas que forman parte de un sistema comunitario mayor. Dicho de otro modo, una comunidad puede desagregarse en uno o más grupos humanos. Los GH se distinguen porque (i) las personas que los conforman suelen exhibir relaciones sociales de alta cercanía (con excepciones), mantienen vínculos íntimos, generalmente directos y cotidianos, y mayoritariamente se conocen entre sí; (ii) generan identidades y *hábitos* que les permiten autoconceptualizarse y producir distinciones perceptibles por otros. Es decir, por lo general las personas saben que pertenecen a un grupo humano específico. Son relativamente conscientes de los aspectos que los diferencian de los otros grupos que conforman la comunidad; (iii) comúnmente se organizan en unidades familiares y de vecindad. Esto quiere decir que los miembros de una familia suelen formar parte de un mismo grupo humano. Excepcionalmente puede que provengan de grupos diferentes. Las personas no

forman parte de grupos diferentes solo por diferencias de género, discapacidad y/o edad; (iv) comparten una posición similar en la estructura social del lugar, ya sea por razones de índole económica, histórica, social, cultural; y (v) los portafolios de recursos de cada grupo suelen evidenciar diferencias respecto a los de otros grupos humanos. Aunque hay casos en los que no presentan ninguna organización formal, los grupos suelen recrear diversas formas organizativas, pero un grupo humano no es equivalente a los miembros de una organización. También exhiben especificidades en materia de pasivos.

Reconocer la historia de los grupos humanos en un territorio permite comprender su presente y también contribuye a dibujar su horizonte futuro. Cada GH tiende a hacer uso del territorio característico que se configura en función del uso que las personas hacen de él. Por lo tanto, su delimitación más precisa exige un trabajo diagnóstico más o menos extenso, donde es fundamental descubrir los vínculos, dinámicas, significados y desplazamientos que realizan y construyen los grupos. Comúnmente definimos un territorio por límites y extensiones, pero siempre estos son dinámicos, es decir, se van redefiniendo constantemente.

Existen GH muy propios de cada TBC. El territorio urbano es habitado por gentes diversas y los grupos humanos de la macrozona urbana se distinguen principalmente por el pulso de poblamiento. Tres son los pulsos identificables: predictadura, durante la época de la dictadura y posdictadura. Otro factor distintivo es la propiedad, donde podemos encontrar arrendatarios, nuevos pobladores en tomas y personas en situación de calle. Un último factor diferenciador es la nacionalidad, donde encontramos crecientes grupos de migrantes. Hay además otros que se presentan en varios TBC (fugados/retornados, temporeros, etc.).

El tejido organizativo de estos grupos suele construirse a través de organizaciones como las juntas de vecinos, los comités de vivienda, los comités de adelanto, los comités de pavimentación, los clubes deportivos, en algunos casos organizaciones religiosas, organizaciones juveniles, centros de apoderados; también se pueden identificar organizaciones como las uniones comunales o las federaciones de juntas de vecinos. También pueden existir federaciones o incluso confederaciones de otro tipo de organizaciones funcionales que agrupan intereses comunes.

A continuación se listan y describen los grupos humanos más característicos del territorio urbano. Es habitual toparse con ellos a nivel de localidades/barrios. Estos suelen recibir denominaciones específicas y cambiantes en cada territorio o localidad específica.

Grupos humanos característicos

i) Asentados en predictadura

Son grupos asentados en periodos tempranos en el marco de regímenes democráticos. En esa época había una preocupación social y política por los sectores urbanos más empobrecidos que favorecía su organización y empoderamiento. Contaron con el acompañamiento y apoyo de partidos políticos, la iglesia y las políticas públicas pro radicación y urbanización¹⁰.

La modalidad más popular fue la ocupación de predios mediante la agregación espontánea de familias en zonas (fiscales o privadas) con poca rentabilidad, pero a diferencia de los fenómenos actuales estas ocupaciones ocurrieron en sectores ubicados tanto en la periferia de las ciudades como en sus centralidades (generalmente intersticios baldíos), presionados por la falta de vivienda y el aumento de la población producida por el fenómeno consolidado de migración campo-ciudad.

Este grupo cuenta generalmente con un rico portafolio de recursos sociales y culturales (muchas veces en desuso) ligado a la cultura de autogestión y auto-producción del hábitat. Una buena parte de los pobladores de campamentos de esa época desarrolló alguna forma de organización social importante que buscaba enfrentar y resolver varios problemas urbanos con los que se encontraban tanto en la etapa previa a la toma de terreno como en su conformación. Se organizaban en torno a la construcción de las nuevas viviendas en tareas de primeros auxilios, aseo, trabajo, educación, recreación, abastecimiento¹¹, entre

¹⁰ Un ejemplo de esto fue la “operación sitio” impulsada por Frei Montalva, que otorgaba sitios semiurbanizados a pagar en cuotas a familias sin techo que participaban bajo la modalidad de autoconstrucción. Este programa resolvía el tema de la tenencia, pero mantenía el problema de la segregación.

¹¹ Durante el gobierno de la Unidad Popular se crearon las juntas de abastecimiento y control de precios, así como almacenes populares y otras formas de abastecimiento.

otras. Así se fundaron los nuevos asentamientos mediante formas participativas, pero tal como sostiene Garcés (2003),

“refundar la ciudad no era sólo un problema de conseguir una vivienda digna, sino de poblar en un sentido más amplio, es decir de apropiarse del espacio urbano para hacer posible el desarrollo de nuevas formas de sociabilidad, con un fuerte acento en la auto organización, la vida comunitaria y el desarrollo local y la democracia directa”

(p. 10).

Esta experiencia define en gran medida el tipo y frecuencia de las relaciones sociales que actualmente mantienen con los miembros de su comunidad, aunque uno de los problemas más recurrentes observados en las intervenciones de Servicio País ha sido el debilitamiento de estos vínculos.

“Es que lo que pasa... como nosotros ya tenemos en nuestro ADN el hecho de vivir en comunidad cuando estábamos en el campamento, el hecho de vivir en comunidad nos permitía sentirnos todos familia”

(mujer habitante de villa Santa Anita, excampamento Che Guevara, Lo Prado).

Algunos de ellos lograron obtener su vivienda propia en el gobierno de la Unidad Popular, “el cual tenía como principio básico la concepción de que la vivienda es un bien al cual tienen derecho todos los habitantes y su reparto no se puede regir por reglas económicas, sino por necesidad y condiciones sociales” (Palma y Sanfuentes, 1979, citado en Hidalgo, 1999).

La siguiente cita refiere a la existencia de un activo involucramiento en el proceso de construcción, lo que ha tendido a generar hasta hoy un apego importante a su territorio y una alta valoración de su patrimonio sociohistórico.

“Y cuando llegó él, cuando se hicieron las elecciones y ganó Allende, nosotros nos comprometimos porque como él se comprometió con nosotros, nosotros comprometimos que nosotros íbamos a ayudar a recoger piedras las mujeres y los hombres, cuando llegaran de sus pegas, iban a hacer trabajo voluntario avanzando la faenas para las personas que estaban contratadas para ahí. Entonces era como un trabajo en equipo”

(mujer habitante de villa Santa Anita, excampamento Che Guevara, Lo Prado).

Sus líderes cuentan con una gran capacidad de agencia avalada por la larga trayectoria y marcada por una serie de sucesos históricos que los convierten también en portadores de la memoria del territorio que habitan. El pasado colectivo ha generado por lo general en estos grupos un apego por el territorio, una construcción conjunta de historias de vida y a su vez una identidad marcada por la historia nacional.

[...] "en ese entonces esas tres organizaciones se transformaron en Corvi y la otra población que se hizo junto con nosotros se llama una San Luis, que a la gente que está en Las Condes, por ahí, los militares le quitaron los departamentos y se los hicieron tira, a nosotros también nos iban a hacer eso, pero nosotros no dejamos, no dejamos, pero nosotros seguimos luchando, no nos quedamos ahí"

(mujer habitante de Villa Santa Anita, excampamento Che Guevara, Lo Prado).

Este grupo ha sido ampliamente estudiado por distintos investigadores y existe concordancia en la relevancia de la experiencia de organización urbana y de lucha política que no solo apuntaban a la obtención de una vivienda, sino que también constituyeron formas de organización política.

ii) Asentados en dictadura

Son grupos asentados en pleno periodo dictatorial, una época muy hostil para los movimientos sociales en la cual se proscribieron las formas de asociación existentes hasta 1973 como sindicatos, juntas de vecinos, entre otros.

El mayor auge de este grupo se observa durante la década del ochenta, periodo en el cual se desencadenó un proceso de tomas de terreno a gran escala presionado por las erradicaciones forzosas de los grupos empobrecidos a la periferia de las ciudades, alto déficit habitacional propiciado por la implementación de políticas de libre mercado y retraimiento del rol del Estado, cuya función social se centraba exclusivamente en subsanar problemas puntuales. A esto se sumaba una precaria estructura de oportunidades.

Si bien los campamentos tenían antecedentes en una época previa, durante esta fase se consolidaron y reflejaron una doble necesidad, la de provisión de vivienda y la resistencia frente a la constante represión de la época sobre

la población urbana empobrecida. Algunos autores sostienen que hubo una continuidad en el movimiento, que según Schneider (Cortés, 2014) residía en la capacidad de estos barrios urbanos para movilizar una resistencia política tras años de severa represión militar gracias a la herencia política de décadas de trabajo en la cultura popular y en la formación de una generación de militantes de base hábiles.

Aunque no todos los asentamientos fueron erradicados, los grupos instalados en sectores donde el suelo tenía menor valor y otros que se habían consolidado por acción del Estado fueron radicados a principios de los ochenta. “A partir de 1981 se implementa un subsidio de extrema marginalidad cuyo objetivo era el saneamiento, por lo que no se considera como un programa de vivienda” (Sepúlveda et al., 1993, p. 7), aunque atendió a una buena parte de la población más vulnerable mediante las casetas sanitarias¹², las que luego fueron en buena parte ampliadas por las propias familias.

En consecuencia, este grupo construyó formas propias de organización tanto para desplegar estrategias de ocupación, defensa y control social como para resolver los problemas de la vida cotidiana, lo que de alguna forma los obligó a desarrollar distintas prácticas de solidaridad y cuidados comunitarios que constituyeron parte esencial de su portafolio de recursos. En esta época resurgieron las ollas comunes y los comedores solidarios, apareció el Comprando Juntos, los cursos de primeros auxilios que posteriormente originaron los grupos de salud poblacional y las acciones de muralismo como herramienta de protesta, entre otras acciones.

Esta organización se activó muchas veces al alero de partidos políticos y la fracción más vanguardista de la Iglesia católica, donde curas y monjas obreras, así como activistas y educadores populares ligados a la iglesia jugaron un rol muy importante en la recomposición del movimiento de pobladores. Además, como sostiene Cortés (2014), otro factor importante en esta recomposición social/organizacional fue el recambio generacional o más bien la sustitución de los dirigentes que estaban siendo perseguidos, para lo cual se invocó la experiencia previa de la toma para resignificar la situación represiva y alimentar la

¹² La caseta sanitaria se constituye por una cocina y baño equipados de seis a ocho metros cuadrados.

resistencia de los pobladores, trazando una línea de continuidad entre ambas experiencias.

iii) Asentados durante el periodo democrático

La política habitacional subsidiaria creada en dictadura se aplicó masivamente en los ochenta, se consolidó finalmente en los años noventa y mantuvo su vigencia¹³. Si bien logró avanzar en la reducción del déficit habitacional, este modelo trajo consigo repercusiones sociales y urbanas observables hasta el día de hoy.

El Chile de los noventa contó con políticas públicas más activas hacia sectores populares, pero que en pocos casos lograron contrarrestar el daño acumulado de las décadas precedentes en educación, salud y trabajo. El movimiento de pobladores se vio debilitado ante una creciente estabilidad institucional.

La gesta de este grupo fue completamente diferente a la de los anteriores, pues fue protagonizada inicialmente por familias que postulaban individualmente y adquirirían sus viviendas por medio de subsidios del Estado y en un segundo momento por comités de vivienda usualmente sin lazos familiares o vecinales previos. En este grupo se puede encontrar una composición un poco más heterogénea en las condiciones de educación, inserción laboral y capacidad de ahorro, pues tendían a formar parte de la sociedad de consumo, atomizada y caracterizada por un poderoso fenómeno de individualización, y pasaron de ser ocupantes ilegales a deudores habitacionales. Este grupo tuvo un carácter más pasivo que los dos anteriores, en gran medida por el tipo de política al que estaba supeditado, que le asignaba un rol pasivo que se reducía a completar el ahorro necesario para el subsidio. Por lo general exhibían menores recursos sociales, diferencias importantes en materia de apropiación del espacio y formación de identidad barrial, ya que gran parte de estos pobladores no poseían relaciones previas, muchas veces no pertenecían al mismo territorio o localidad donde se ubicaba la vivienda, no se habían visto involucrados en el proceso de génesis de sus lugares de residencia ni habían tenido incidencia sobre las deci-

¹³ Aunque se reconocen esfuerzos que intentan mitigar estos efectos, como la creación de una Política Nacional de Desarrollo Urbano (2014) y el Programa de Integración Social y Territorial (2016).

siones de emplazamiento u otras características que les permitieran adecuar sus viviendas a sus necesidades. En el caso de las familias más jóvenes sus identidades tendieron a responder a códigos de diferenciación y cohesión propios del mundo urbano.

Estos pobladores habitaron principalmente dos tipos de viviendas: aquellas que fueron construidas en lotes individuales y los departamentos o blocks de mediana altura. La primera ha facilitado el proceso de apropiación del espacio y en cierta medida las relaciones vecinales, mientras que en la segunda es posible constatar relaciones más conflictivas detonadas por las condiciones espaciales que dificultan muchas veces la vida cotidiana de las familias, así como la convivencia entre vecinos y por ende los procesos de identificación mutua. Este fenómeno se puede extrapolar incluso a escala ciudad.

Las y los pobladores suelen exhibir problemáticas ligadas al entorno y/o emplazamiento de sus vecindarios, pues muchos de ellos han sido radicados en sectores periféricos, marginales o con serias minusvalías urbanas producto de los altos valores de los suelos centrales. En diversas ocasiones estas mismas problemáticas han sido las gatillantes de la organización.

Estos barrios suelen exhibir una alta presencia de la estructura de oportunidades de carácter asistencial sobre la que se asientan prácticas de dependencia, clientelismo y otras problemáticas asociadas al trabajo precario, el desempleo, la delincuencia, la deserción escolar, la malignización de los barrios, el escaso valor inmobiliario, las brechas en la calidad de bienes y servicios, entre otras.

“No podemos vivir tranquilos en ninguna parte, salimos en la calle y estamos pendientes de que no nos vayan a asaltar, no nos vayan a matar, o estamos en la casa [y] no sabemos si entran robar y nos matan. Hoy en día no puedo confiar en nadie. Quizás antiguamente podrían hacerse estas cosas o igual pasaban, pero eran tema que nunca se sabían, creo, puede ser también, como ocultas, claro”

(mujer, habitante de vivienda social, Coquimbo).

En una fracción de estos grupos de a poco comenzaron a aparecer otros cuestionamientos que ya no solo evidenciaban la necesidad de una vivienda digna, sino también de un acceso equitativo a las plusvalías urbanas.

iv) Arrendatarios

Ante la baja diversificación de la política habitacional de Chile y el mercado del suelo, el acceso a una vivienda digna se ha vuelto cada vez más difícil. Particularmente en Chile, según Marín et al. (2017), el porcentaje de personas que arrienda tiende a aumentar una vez que incrementa el nivel socioeconómico. Sin embargo, esta cifra sigue aumentando en los sectores de menores ingresos.

Una característica positiva del arriendo es la posibilidad de acceder a viviendas mejor ubicadas, de mayor tamaño y de mejor calidad.

“La población de los deciles más bajos que arrienda en la ciudad lo hace en las áreas centrales, debido principalmente a las redes laborales y sociales que allí se generan. Por lo tanto, este tipo de tenencia no se compone solo por una demanda por techo, sino más bien por una demanda vinculada a la integración a la ciudad”

(Marín et al., 2017, p. 129).

“Es muy caro donde vivo para lo que yo he cotizado en otros departamentos. Cuando me quise ir a vivir a Estación Central, pero me fui a Catedral porque mis hermanas estaban cerca y me podían ayudar, pero mi decisión fue más por mi hijo. En el departamento que vivo tiene una habitación, si yo no paro todo el día acá prefiero estar al lado de mis hermanas que me puedan ayudar”

(mujer arrendataria, migrante peruana, Santiago Centro).

Este grupo se caracteriza por mantener ingresos medios-bajos, tiene un pulso fluctuante y su permanencia en los lugares depende mucho de sus recursos, fuentes laborales y en algunos casos relaciones familiares. No presentan mayor apego territorial por su condición de permanencia transitoria y cuentan con menor capacidad de ahorro y menor involucramiento comunitario.

“Nunca nos hemos tenido que juntar para algo en la comunidad. Nunca porque somos todos arrendatarios, no somos dueños, la administración se encarga de eso [...] cada quien vive su mundo, yo llego, me encierro y no salgo, con la única que me hablo es con mi hermana que vive en el mismo edificio. Los vecinos se saludan, ‘buenos días, buenas tardes’ y cada quien en su casa. Cualquier reclamo que se hace se le dice a conserjería”

(mujer arrendataria, migrante peruana, Santiago Centro).

Muchos de los entrevistados concuerdan en que el grupo de los arrendatarios es uno de los más afectados por la pobreza debido a la inestabilidad de su situación, que ante cualquier cambio los deja en un escenario de inseguridad al no contar con una vivienda que pueda asegurar su permanencia. Otro factor mencionado es que parecieran vivir una pobreza encubierta por la fachada de modernos edificios y la ilusión de la clase media, la cual según los entrevistados es más frágil de lo que se pensaba, ya que cuentan con menores apoyos desde el aparato estatal.

“La gente más perjudicada son los arrendatarios que se sacan la mugre trabajando [y] que apenas llegan a fin de mes. Y les queda la nada misma para disfrutar con sus hijos y otra vez ya viene el otro mes y tienen que pagar... se acerca el día del arriendo y les duele el estómago [...]. Créame que la persona más complicada y más perjudicada es la que arrienda, por eso enfatizamos tanto para poder conseguirle una vivienda a las personas de nuestros comités, porque sabemos la necesidad de esas personas, sabemos sus amarguras, lo que ellos pasan, porque también lo hemos vivido en carne propia [...]. Es la que menos se ayuda y la que tiene más problemas. En la toma puede que no vaya a trabajar, pero le va a llegar una caja de comida... al arrendatario que no tiene pa' pagar o pa' comer no lo ayuda nadie”

(mujer, habitante de vivienda social, Alto Hospicio).

Los arrendatarios enfrentan otras formas de precariedad. Su condición de vulnerabilidad está principalmente relacionada con el endeudamiento, pues muchas familias llegan a destinar un porcentaje significativo de sus ingresos al ítem vivienda y servicios básicos, lo que significa que el resto de la vida se precariza. Según una investigación del Centro de Estudios de Ciudad y Territorio (2020), respecto de la proporción de ingreso destinada al pago de arriendo de los hogares del primer quintil entre los países de la OCDE, Chile alcanza la cifra más alta (45%), seguido de Nueva Zelanda (44%) y Grecia (42%). Para el tercer quintil el porcentaje llega al 27%. Chile es el cuarto país con mayor brecha entre el quintil I y el III.

El mercado inmobiliario también ha jugado un papel fundamental. En las ciudades es cada vez más común ver grandes edificios con una enorme cantidad de departamentos por piso, pero escaso metraje cuadrado, donde se concentra una gran parte de la población arrendataria, ya que en muchos casos este tipo de inmueble se compra como inversión.

“A nivel de departamentos como de inmobiliaria también existe un fenómeno que, claro, no es de pobreza extrema, pero se relaciona con el hacinamiento. Hay hacinamiento, no hay vivienda en Iquique, la gente se quiere mantener acá en Iquique, en especial los inmigrantes... que se juntan, como pasa el fenómeno de los guetos verticales en Estación Central, se juntan y finalmente terminan haciendo esta rotación de camitas calientes que decimos nosotros, que unos trabajan de noche y otros trabajan de día y van turnando camas y están en constante uso”

(mujer, académica, Iquique).

Con la pandemia este grupo se ha visto especialmente afectado, ya que al perder su fuente laboral muchos de sus integrantes han perdido también su vivienda y han buscado otras alternativas de subsistencia, como las tomas de terreno, el allegamiento o incluso han quedado en la calle.

“El arrendatario quiere subirse al campamento, porque yo digo, el arrendatario si se viene al campamento porque te ganas 300 mil pesos y te cobran 250 o 200 por una pieza y no te va a alcanzar para comer”

(mujer migrante, habitante de campamento, Antofagasta).

v) Nuevos habitantes en asentamientos precarios

Hasta hace no muchos años este era un grupo que se caracterizaba por ser bastante homogéneo socialmente, no obstante, su perfil ha ido haciéndose cada vez más heterogéneo.

En términos generales cuentan con un acceso muy precario al mercado de la vivienda y capacidad de ahorro limitada, lo que sumado a los altos precios de los arriendos, el encarecimiento de la vida y la precariedad laboral a la cual se ven enfrentados, el cuidado de hijos u otros familiares dependientes y los desplazamientos forzados producto de violencia intrafamiliar entre otros factores que producen vulnerabilidad sobre todo en las mujeres, dificulta una estabilidad económica que les permitiría asegurar el pago de un arriendo, por ejemplo. Habitan físicamente en terrenos tanto públicos como privados, generalmente de baja plusvalía o sencillamente no aptos para el asentamiento humano, con lo que conforman asentamientos precarios, generalmente levantados con materiales inseguros. A la vez carecen de servicios básicos y saneamiento, problemas que van resolviendo a medida que se van consolidando y se adquiere mayor “seguridad”.

Algunos están de forma transitoria esperando una reubicación mediante subsidio habitacional, otros llevan años postulando y esperando ser seleccionados sin éxito o bien inscritos en comités habitacionales por largos periodos (en algunos casos, hasta diez años y más), pero una parte permanece con intenciones de radicación definitiva, ya sea mediante la regularización y cesión de terrenos o bien fuera de cualquier estructura legal, pero con el miedo permanente al desalojo. Existen quienes incluso se han adjudicado un subsidio habitacional, pero se han visto enfrentados a la dificultad de encontrar una vivienda con un valor máximo de 1.100 unidades de fomento (UF), uno de los requisitos impuestos por el Servicio de Vivienda y Urbanismo (Serviu).

“Para mí vivir en un campamento no es digno [...] entonces tengo dos opciones, irme de acá con un subsidio, postulo hace seis años y voy a seguir haciéndolo, porque por último por cansancio voy a salir con mi vivienda y me podré ir de acá, y lo otro es que luchemos todos y nos quedemos en estos terrenos y nos construyan acá”

(mujer, habitante de asentamiento precario, Alto Hospicio).

Algunos ven en el campamento una estrategia de presión para acortar camino hacia la casa propia, ya que “pertenecer al catastro del programa campamentos otorga una condición particular como sujeto de políticas públicas” (Dipres, 2019b), con lo que logran una visibilidad que antes no tenían. Una de las contrapartes del Serviu de Quellón comenta esta situación.

“En general hay una alta rotación de familias. Cuando te digo que hay familias hace veinte años también hay familias hace dos. Lo principal es la alta rotación de todos [...] entonces es necesario que cortemos ese círculo de ‘me voy yo, pero llega mi hermana’, no, po’, es lo que hace la gente, como es más rápido el proceso con nosotros, lo que hace es que nos mete a la hermana para que saque su subsidio más rápido”

(contraparte de Serviu citada en FSP, 2020a).

Existe otro grupo que considera los campamentos como una alternativa para mejorar su geografía de oportunidades¹⁴ pese a las dificultades que significa vivir en aquellas condiciones, según Sabatini y Brain (2008). La mayor vulnera-

¹⁴ El concepto de geografía de oportunidades ha sido definido como la distribución de oportunidades económicas, sociales, ambientales y culturales en el territorio (Andersson y Musterd, 2010; Galster, 2007; Galster, Andersson, Musterd y Kauppinen, 2008; Squires y Kubrin, 2005; Briggs, 2004).

bilidad social derivada de regímenes laborales flexibles, la pérdida de centralidad política de los pobladores y la estigmatización de más y más barrios como “malos” o “críticos” estarían entre los factores que han vuelto la localización en las grandes ciudades una cuestión clave para estos grupos.

Este tipo de asentamientos ofrece una solución flexible, donde las mismas personas van adaptando las viviendas según sus necesidades. Hay quienes llegan motivados por lazos familiares o se mantienen en estos precisamente por los vínculos construidos, los que se expresan en distintas prácticas de cuidado, muchas veces asociado al resguardo de menores.

Además, en los asentamientos precarios en algunas regiones coexiste otro fenómeno ligado a los flujos productivos que se materializa, por ejemplo, en pescadores que mantienen viviendas precarias a orillas de la playa en Atacama o Coquimbo, o parceleros del altiplano que tienen una vivienda en uno de estos asentamientos para poder comercializar sus productos en la ciudad, como lo que sucede en Tarapacá.

“En este asentamiento (campamento Renacer de Santa Rosa, Alto Hospicio) se observa una composición poblacional más bien joven, existe poca presencia de adultos mayores y una gran concentración de personas de origen indígena migrante, quienes trabajan en la venta de verduras en la quebradilla. Gran parte de ellos corresponde a migrantes con viviendas laborales en Hospicio, esto se descubre tras las indagaciones para realizar los PCR preventivos, pues esta población presenta una gran movilidad hacia los sectores interiores. Principalmente cuentan con trabajos informales, pequeños negocios, puestos en la quebradilla, etc.”

(directora regional FSP Tarapacá, comunicación personal de acompañamiento, 2020).

Las viviendas laborales son de un tipo más portátil, más efímero, que responde a una necesidad transitoria que actualmente no tiene cabida dentro de la política pública.

Sin duda este es un fenómeno complejo atravesado por muchas necesidades y motivaciones, las cuales no pueden ser abordadas desde una mirada reduccionista, sino que deben analizarse desde múltiples aristas.

Según el último catastro de campamentos realizado por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Minvu) en 2019, para ese entonces existían en Chile 802 asentamientos irregulares donde habitaban 47.050 familias, de las que el 55% tenía jefatura femenina. La región de Valparaíso es la que tiene una mayor cantidad de campamentos, con un total de 181 y la mayor cantidad de familias (11.228), seguida por Ñuble y Biobío, con 151 campamentos. Las regiones con mayores aumentos fueron Tarapacá con un 567%, Antofagasta con 182% y Atacama con 170%.

El detonante principal declarado por las familias sobre el crecimiento de los campamentos son los problemas económicos, los bajos ingresos y la cesantía. Estos factores se han agudizado al extremo tras el estallido social y la pandemia, y en el último tiempo se ha observado un aumento dramático de estos asentamientos. Así lo demostró el Catastro Nacional de Campamentos 2020-2021 realizado por Techo-Chile y Fundación Vivienda, que reveló que entre el cuarto trimestre de 2019 y el primer trimestre de 2020 se formaron un total de 77 nuevos campamentos.

En la encuesta realizada por Techo-Chile y la Escuela de Gobierno de la Pontificia Universidad Católica de Chile (2020) sobre el efecto socioeconómico y la percepción del riesgo del Covid-19 en campamentos, el 75% de las personas indicó que había perdido la mitad de su ingreso o más.

“Gente que tenía... que tenía incluso su trabajo, sus cosas y de repente se quedaron sin nada por el tema de la pandemia y se fueron a vivir para allá (a la toma La Varilla)”

(hombre, arrendatario, La Serena).

En un estudio de Atisba (2020) se advierte que las familias viviendo en campamentos crecieron de 4.337 a 16.292 entre 2017 y 2020, lo que implica un aumento del 275%. Pero este estudio indica que el fuerte crecimiento no ha sido la única novedad, ya que se percibe el retorno de los grandes campamentos, equivalentes a barrios completos.

Si bien las tomas de terreno no son un fenómeno nuevo, en sus tipologías, hasta ahora, no se habían observado grandes transformaciones, sino que se tendían a reproducir los patrones de asentamiento que incluso fomentaban la autosegre-

gación y el sistema de vida de la urbe periférica, invisibilizando posibilidades de configuración más comunitaria. Sin embargo, en algunas de las últimas radicaciones se ha podido observar un cambio. El estudio ya citado constata que estas habrían sido trazadas con maquinaria pesada y se habría realizado un ejercicio de loteo regular, de superficie considerablemente más amplia que la de los campamentos tradicionales. Estos emplazamientos organizados y planificados técnicamente podrían estar vinculados a nuevos perfiles de poblador/a en los campamentos, derivados de la presión que impone el costo de la vida sobre la existencia cotidiana de personas que en otros contextos podrían haber accedido a una solución habitacional regular.

Imagen 2. Campamento 17 de mayo, Cerro Navia, con trazado regular de calles y sitios



Fuente: Atisba (2020).

El portafolio de recursos de este grupo humano está más ligado a los recursos sociales, los que tienden a desplegarse al momento de fundar el asentamiento cada vez que ocurre algún siniestro o bien cuando requieren organizarse para suplir una necesidad básica.

“Iniciamos con cuatro casas, sin energía, sin agua, algunos con carpas, otros así con velas, pero arrancamos primero limpiando el basural que había acá arriba, porque había un basural, tuvimos que ir limpiando y así nos fuimos uniendo, y así hicimos nuestras casas, comprando las tablas, ya habíamos bolivianos, colombianos, ecuatorianos, fuimos los primeros que llegamos acá, entre colombianos y ecuatorianos, y bolivianos. De ahí ya fuimos con las cuatro casas, luego de haber cuatro empezó a llegar las personas a preguntar, un amigo traía otro amigo y fuimos viendo la necesidad, que era mutua, entonces ya cada quien empezó organizándose. Al principio fue difícil porque no teníamos como un orden, nos fuimos instalando nada más, pero bueno, entonces cuando ya estábamos todos, la mayoría instalados, empezamos a ver qué era lo que nos hacía falta: el agua. Yo fui una de las que me motivé por comprar un tubo y empezar a pedirle a los vecinos de abajo que nos dejaran conectar, y coloqué un grifo comunitario donde todos, todos tuviéramos dónde llenar y podíamos llevarnos nuestras aguas a las casas”

(mujer, habitante de asentamiento precario, Antofagasta).

Muchas veces la situación de marginalidad física y simbólica genera un quiebre entre estos grupos y “el resto de la ciudad”, por lo que sufren una doble exclusión.

“Hemos tenido conflictos con Carabineros e Investigaciones no se hace presente con nosotros, a nosotros nos toman como una toma, ‘no, si en las tomas siempre pasa lo mismo’. Creo que es discriminatorio porque uno vive acá, los vecinos pueden escuchar música a las seis de la mañana y ves que en Chilevisión muestran que andan en la calle a las 12 de la noche o por las fiestas nocturnas, acá no se hacen cargo... acá el tema de VIF, hemos tratado de llamar a Carabineros y nunca se han hecho presentes... por suerte los vecinos a puros gritos han podido parar eso porque nadie se atreve a entrar tampoco”

(mujer, habitante de asentamiento precario, Alto Hospicio).

vi) Migrantes

Este grupo es parte de un fenómeno de poblamiento relativamente nuevo en Chile y corresponde a personas y familias provenientes de otras latitudes que llegan principalmente a asentarse en zonas urbanas buscando mayores perspectivas laborales para mejorar sus condiciones de vida y las de sus familias, aunque en el último tiempo se ha visto un aumento de migrantes en la zona rural, ligado principalmente a empleos como temporeros, operarios, etc.

“En el campamento las personas que vivimos son, somos personas muy humildes, la verdad pobres, porque somos personas que no venimos de nuestro país, del campo, en los cuales venimos con un sueño de poder darle a [los] nuestros lo que nosotros no tuvimos, lo que no nos dieron nuestros padres, porque de igual manera no tuvieron la oportunidad de poder decir ‘aquí se puede conseguir’, solamente tenían el sustento diario”

(mujer migrante, habitante de asentamiento precario, Antofagasta).

Según los datos de la Encuesta Casen 2017 la población nacida fuera de Chile corresponde a un total de 777 mil personas, equivalente a un 4,4% de la población. De este total el 10,8% de la población presenta una tasa de pobreza por ingresos que impacta al 11,8% de las mujeres y al 9,9% de los hombres. El 24,6% presenta pobreza multidimensional.

La tasa de participación laboral responde a un incremento porcentual respecto de la Casen 2015 de 4,6 puntos porcentuales, lo que indica que el 81,3% de la población migrante participa laboralmente. Sin embargo, quienes tienen trabajo serían mayoritariamente hombres (hombres, 89,8% y mujeres, 73,6%), lo que muestra la brecha de género y la situación de precarización económica a la que se ven expuestas las mujeres migrantes, cuya tasa de desocupación es del 9,2%, mientras que para los hombres es de solo un 5,8%.

Por lo general las personas migrantes se insertan en un mercado informal o precario, lo que deja en segundo lugar la resolución del tema de la vivienda, pues muchas veces habitan en asentamientos o formas de vida muy precarias. La Encuesta Casen 2017 revela que el 78% de la población migrante del país arrienda la propiedad en la que vive, el 35% lo hace sin contrato y pagando casi 20% más de valor de arriendo promedio que la población no migrante. Mientras, el 25% vive en condiciones de hacinamiento.

“Normalmente para vivir en Chile tendría que tener dos trabajos, pero es complicado porque trabajamos todo el día, es difícil, pero normalmente no puedo decir que no alcanza, pero luchamos con lo que ganamos para vivir. Un haitiano que gana en construcción o hacer limpieza son 300, 350, 400, yo gano como 400 mil pesos y tengo una pieza, sale 125, tengo que mandar a mi familia, a mi mamá y papá, y para alcanzar... tengo que mandar 100-150 mil pesos a Haití... y tengo que vestir y comer, es un poco complicado. Pero luchamos con lo que ganamos”

(hombre, migrante haitiano, La Cisterna).

Este grupo puede dividirse en dos, los migrantes no vulnerables y los que se encuentran en situación de vulnerabilidad. Estos últimos presentan múltiples barreras para el acceso a una vivienda, entre ellas la legalidad de su residencia, la desorientación que provoca un proceso altamente burocrático, las barreras idiomáticas en algunos casos y su condición de extranjeros, que además los enfrenta a mayores situaciones de riesgo y maltrato. De todos ellos los más expuestos a estas situaciones son los migrantes irregulares, quienes además han sido particularmente afectados por la pandemia debido a la precariedad del empleo y las restricciones de movilidad. Además, no contar con un RUT les impide el acceso a cualquier beneficio otorgado por el Estado.

“En nuestro territorio los más afectados, lo digo con mucha certeza y conocimiento, es la población migrante irregular, la población migrante irregular que son los que no están legalmente en Chile, que no se les ha otorgado la residencia, muchos ni siquiera la han pedido, porque los que han ingresado por paso inhabilitado, ellos quedaron fuera de todo el apoyo estatal. No recibieron ni los bonos ni el IFE ni la cesantía, nada, la mayoría de esta población migrante irregular en Chile trabaja en empleos precarios, haciendo aseo, pintando uñas, cortando pasto, cortando pelo, haciendo cejas, cosas manuales, y acá nosotros estuvimos cinco meses confinados, esos cinco meses fueron desastrosos porque esas personas no recibieron ningún apoyo ni siquiera del municipio, nada. Tú, al no tener un RUT no puedes tener ningún peso del Estado, no se te puede asignar ningún recurso”

(mujer, arrendataria, Santiago Centro).

La política habitacional no se presenta como una alternativa viable para gran parte de este grupo, por lo que tienden a asentarse junto a otros compatriotas o familiares en departamentos, blocks, cités o bien en tomas de terreno, desplegando estrategias individuales (los pioneros), familiares y colectivas.

Otra problemática que enfrenta este grupo es la creciente estigmatización tanto de la sociedad civil como del mismo aparato estatal, así como las representaciones sociales prejuiciosas y estereotipadas de las distintas nacionalidades, las que recrean una otredad negativa en torno a la figura del migrante.

“Tenemos que pensar que el perfil migratorio grande, digamos, es un grupo que llega en condiciones muy vulnerables al país en el que estamos y eso sumado a toda una política, sobre todo en estos últimos años, que menoscaba o criminaliza la figura del migrante, [que] no solamente tiene las precariedades

que cualquier persona tiene en este país, pero además carga con una mirada que los estigmatiza, que si es colombiano es traficante [...]

(mujer, funcionaria pública, Santiago).

Además, esto se ha agudizado en el contexto pandémico, pues algunos sectores han atribuido parte de la responsabilidad de los contagios a las comunidades migrantes.

La regularización de su situación en el país representa otro obstáculo a sortear que tensiona su relación con el marco normativo y con la institucionalidad. Los entrevistados sostienen que han enfrentado diversas barreras al intentar regularizar su permanencia, entre ellas discriminación, arbitrariedad, abusos y malas prácticas.

“No sé los colombianos, pero para los haitianos es más peor. Si quieres salir la Extranjería no quiere dar documentos, te dan un carnet por tres días... todos los que se van de Chile es por ese tema. Sin papeles no puedes trabajar, ¿qué haces? Tienes que pagar casa, tienes que comer, yo lo veo muy complicado, también me molesta mucho... tengo mi papel, pero me molesta mucho”

(hombre, migrante haitiano, La Cisterna).

“Lo del documento del migrante es un lucramiento [sic], no es un beneficio, no es algo que se esté haciendo como debe hacerse, sino de la ley del migrante, se volvió un negocio, la ley del migrante se volvió un negocio porque en el sentido de que las personas ya tienen su carnet, o sea, ya tienen su documentación lista para que se la den y se la deniegan, y cuando se la deniegan le echan una multa, y la multa es de 70 mil pesos. Luego pagas la multa, vuelves y después te la dan”

(mujer migrante colombiana, habitante de asentamiento precario, Antofagasta).

Sus mayores recursos responden a su portafolio sociocultural, pues presentan mayores niveles educativos que la media nacional. Según el Censo de 2017 el promedio de escolaridad de la población migrante es de 11,6 años de escolaridad, mientras que el promedio de chilenos jefes de hogar es de 10,9 años. Además construyen importantes redes de solidaridad entre compatriotas que les permiten enfrentar adversidades de mejor manera. En un estudio realizado en campamentos de la ciudad de Antofagasta (FSP, 2017c) se constata que en términos generales los extranjeros suelen contar con mayores niveles de ins-

trucción y exhiben una mejor inserción laboral. “El campamento antofagastino es un espacio de convivencia materialmente precario, pero que ha permitido que nuestros compatriotas interactúen cotidianamente con migrantes y compartan penurias y desafíos con personas que poseen un mayor capital cultural y laboral” (FSP, 2017c, p. 30).

“Apoyamos, por ejemplo, si tengo un compatriota, si no puede pagar casa o perdió su pega y viene a mi local. Qué hago, tengo un grupo, buscamos trabajo o podemos hacer una polla, podemos ayudar con 100 o 200 mil y vemos casas o ayudamos a comprar algo, siempre apoyamos si no puede pagar casa, hablo con otro y juntamos plata, pasa 200 mil pesos a él para ayudarlo, en este caso también por comida, ropa, y así nos apoyamos”

(hombre, migrante haitiano, La Cisterna).

No obstante, también es importante mencionar que a raíz de la crisis migratoria que se ha desencadenado producto de la precaria situación económica, política y social en varios países de Latinoamérica, además de la crisis del Covid-19, el perfil migratorio ha ido cambiando. Hoy llegan grupos con grados más altos de vulnerabilidad que los que eran comunes en un pasado reciente.

vii) Personas en situación de calle

Este grupo es parte de un fenómeno muy propio de las zonas urbanas y se compone por personas y familias en situación de extrema vulnerabilidad, sobre todo en ámbitos como la salud, educación, vivienda, trabajo y justicia.

Diversos estudios han intentado caracterizar a las personas en situación de calle. En sus inicios, en la década del cincuenta, se tipificó a este grupo a partir de atributos personales, además en ese entonces era un fenómeno territorialmente acotado. Luego, en la década del setenta y ochenta se observó un cambio en el perfil de personas en situación de calle producto del aumento en los niveles de desempleo y recortes del gasto social, lo que se asoció más bien a factores estructurales y se generalizó en amplios sectores urbanos. A partir de la década del noventa comenzó a haber acuerdo entre los investigadores sobre la composición estructural y biográfica de este fenómeno (Busch-Geertsema, 2010). De esta manera, lo estructural dispondría las condiciones generales de riesgo social, económico y cultural a partir de las cuales un grupo de personas con características individuales determinadas llega a desarrollar experiencias de calle.

Recién el año 2005 se realizó el primer Catastro Nacional de Personas en Situación de Calle, donde se contabilizaron 7.254 personas en esta situación distribuidas en ochenta comunas y ciudades de Chile con más de 40.000 habitantes. Luego el año 2011 se realizó un nuevo catastro, donde el total de personas ascendió a 12.255 personas y del total de personas en esta situación el 16% correspondía a mujeres y el 84% a hombres. El promedio de permanencia en calle es de 5,8 años aproximadamente, y contaban con un total de 8,3 años en promedio de educación formal. Tan solo el 18% declaró no saber leer ni escribir.

Con la información¹⁵ levantada en este catastro se pudo constatar que muchas de las aseveraciones que suelen escucharse en torno a este grupo humano corresponden a prejuicios, por ejemplo, la idea de que las personas en esta situación se dedican principalmente a mendigar; el 41,7% trabaja en la venta ambulante, cuidado de autos, construcción o reciclaje y solo el 2,5% mendiga. También se echa por tierra la idea de que son personas sucias o con graves problemas de aseo personal, pues el 72% declara ducharse habitualmente y un 56% utiliza el baño en hospederías, residencias o baños públicos. Otro de los prejuicios más usuales dicta que la mayor parte son adultos mayores y serían personas agresivas, sin embargo, los datos muestran que la edad promedio ronda los 44 años y solo el 16% serían personas mayores de 60 años, mientras que el 44% declara haber sido víctima de maltrato o agresión.

Por lo general habitan lugares públicos, como plazas, calles, salidas de hospitales o albergues de fundaciones privadas o públicas. Despliegan distintos tipos de estrategias para poder sustentar sus necesidades básicas, las más comunes son el desempeño en trabajos, búsqueda de comida desechada por las ferias, supermercados o viviendas particulares y solo algunos hacen uso de hospederías o residencias. Muchos de ellos viven la mayor parte del tiempo en la calle y en algunos casos las relaciones que logran construir con su entorno se transforman en parte esencial de sus estrategias vitales de subsistencia.

¹⁵ A partir del año 2016 se inicia el Registro Social Calle para identificar, cuantificar y caracterizar de manera permanente a las personas en situación de calle a nivel nacional. Este registro complementa el Registro Social de Hogares a través de un anexo diseñado para caracterizar la situación de calle en Chile.

Según los datos del Registro Social de Hogares (abril de 2020) del Ministerio de Desarrollo Social, en Chile 15.500 personas viven en situación de calle, más del doble que hace 15 años. Las regiones que registran mayor cantidad de personas en situación de calle son la Metropolitana, Valparaíso y Biobío. No obstante, según la fundación Gente de la Calle, en Chile vivirían alrededor de 20.000 personas en esta situación.

Tras el estallido social y la pandemia se ha visto un aumento considerable de personas en situación de calle, producto principalmente de la pérdida de fuentes laborales, lo que también ha implicado un cambio en el perfil de este grupo humano. Entre las personas que responden a este nuevo perfil podemos encontrar trabajadores del área de la construcción, asesoras del hogar y personas que laboraban en el rubro de la alimentación, entre otras. Sobre esta situación comenta una mujer, exasesora del hogar, despedida hace seis meses y ahora en situación de calle:

“Primero el estallido, después la pandemia y ahí quedé, quedé sin pagar arriendo, sin comida, sin nada, y todo quedo ahí botado porque nuestro plan como familia, como grupo, quedó en nada. A mi hijo le tocaba hacer la práctica, la memoria, y ahí quedamos porque yo era el sustento de mi familia [...]. Sin la pandemia tú buscabas trabajo, inventabas, yo hacía queques, hacía empanadas y ahora no hay dónde vender, ahora la gente ya no te compra, no tiene 200 pesos para comprar un cigarro”

(mujer en situación de calle, Santiago, Meganoticias, 2021)¹⁶.

Otro grupo que también se observa en esta situación son los migrantes. Algunos datos relevantes de este grupo extraídos del Registro Social Calle (2017) señalan que los migrantes presentan un perfil distinto a las personas nacionales, ya que la mayor parte no tiene historia previa de calle. Las causas más comunes de entrada a la calle son la pérdida de trabajo, el robo de pertenencias, la depresión, la discriminación y/o vulneraciones permanentes.

“Ahora ves mucha gente en situación de calle y de ellos muchos son migrantes, muchos se quedaron sin trabajo, no tienen redes de apoyo [...]”

(mujer, funcionaria pública, región Metropolitana).

¹⁶ “Carpas urbanas. Aumentan personas en situación de calle en Chile”, *Meganoticias*, Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=Z4XvWEL-2v4I>. (Revisado el 3 de marzo de 2021).

En el contexto actual los datos son aún más dinámicos, por lo tanto, los datos en cuanto a cantidad de personas y nacionalidad van quedando rezagados respecto a la realidad que se vive.

viii) Pueblos originarios urbanizados

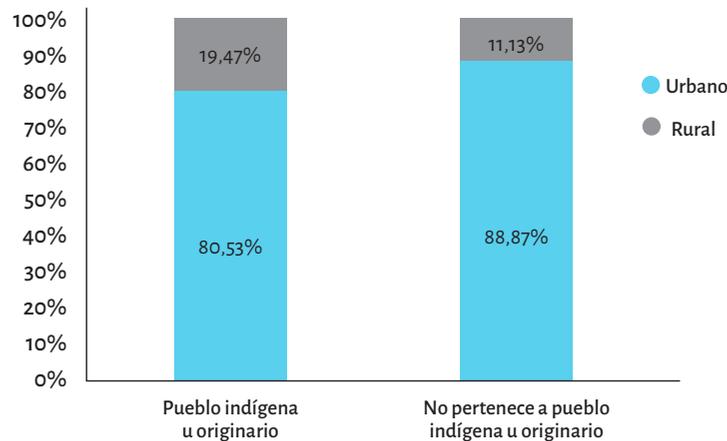
Este último grupo es un colectivo bastante invisibilizado al interior del TBC.

“La invisibilización, el no reconocimiento, la negación de sus particularidades culturales, de ahí se derivan gran parte de los problemas de las comunidades indígenas urbanas”

(hombre mapuche, académico, Santiago).

Según los datos del Censo 2017 y el INE, las regiones con mayor presencia de pueblos originarios serían: Metropolitana (31,8%), La Araucanía (14,7%), Los Lagos (10,5%) y Biobío (8,7%). Ahora bien, si miramos cómo se distribuyen en el TBC urbano podemos notar mayor concentración de pueblos originarios en territorio urbano en comparación con el rural.

Gráfico 1. Población por área de empadronamiento según su autopercepción como perteneciente a un pueblo indígena u originario



Fuente: Censo 2017, INE, Chile.

Las principales motivaciones de este grupo para asentarse en zonas urbanas se relacionan con el acceso a servicios, trabajo, educación y salud. “... suelen desempeñar trabajos que no requieren de gran especialización, con bajas remuneraciones y alta inestabilidad” (Aguirre y Castro, 2018).

Producto de la modernización del mundo agrícola el requerimiento de mano de obra ha disminuido significativamente, lo que de alguna manera ha expulsado a una parte de este grupo humano a los centros urbanos, donde se insertan y ayudan a consolidar ciertos gremios como el de la construcción, panificación, trabajo doméstico, entre otros. No obstante, en las últimas décadas se han observado algunos cambios en los perfiles requeridos en estas áreas por la demanda de mano de obra calificada a propósito del auge de la construcción o incluso del sector terciario, lo que se transforma en una nueva barrera que sortear.

Paralelamente se observa una mayor participación en la formación de jóvenes indígenas dentro de la educación superior, pero uno de los grandes problemas que encuentra este segmento es la dificultad para retornar a sus territorios producto de la falta de oportunidades.

“¿Por qué los jóvenes no quieren volver a su tierra? Porque no hay oportunidades. Yo salí a los seis años y nunca he podido volver. Yo estudié y si me voy para allá, ¿a qué me voy a dedicar, a la crianza de animales? Además, si las tierras no son tantas, me toparé con los animales de mis vecinos y empezarán las peleas. Esa es una de las grandes trabas que tenemos los indígenas y sobre todo los jóvenes. Ellos se vienen con un idealismo que en la ciudad hay mejores oportunidades, que pueden mejorar sus condiciones de vida, pero a veces no es tan así [...]. Para incentivar la vuelta de los jóvenes a los territorios hay que darles oportunidades. Ahora tenemos muchos profesionales, antes era raro, ahora no”

(mujer mapuche, académica, Santiago).

Como se aprecia en el estudio del TBC andino (2021), en la zona norte del país es usual observar el retorno de estos grupos para las festividades religiosas u otras ceremonias, lo que mantiene vivo un sentido de arraigo por medio de esta práctica cultural. Las personas suelen participar de las organizaciones que representan a sus pueblos, razón por la cual suelen ser defensoras y representantes de sus territorios en la ciudad.

Muchos, además, corresponden a segundas o terceras generaciones de asentados en la urbanidad, por lo que han perdido parte de los ritos o costumbres que los caracterizaban. Pero también hay quienes mediante la reivindicación de prácticas tradicionales intentan mantener viva su memoria biocultural y re-significar su pertenencia a una comunidad.

La urbanidad propone un desafío para el desarrollo de las geografías y modos de vida del grupo humano. De acuerdo a lo planteado por Aravena (1998), estas comunidades se alejan de las formas tradicionales de organización de la comunidad rural y reflejan problemáticas, exigencias y reivindicaciones de una nueva expresión urbana de la identidad indígena. En el fondo proponen una estrategia colectiva de adaptación al medio urbano, mezclando elementos provenientes de la ruralidad y nuevas experiencias y vivencias adquiridas en la ciudad.

Una de las preguntas realizadas a los entrevistados tuvo que ver con la resignificación o despliegue de estrategias que permitan el ejercicio característico de la reciprocidad indígena en el mundo urbano.

“Claro, pero en su condición de chilenos más que en su condición de indígenas. Eso quiere decir que las poblaciones indígenas en los sectores urbanos son interculturales, no en el sentido de interculturalidad que a mí me gusta, que tiene que ver con la reciprocidad, reconocimiento, pero porque han logrado entender que la ciudad es antiindígena y se comportan de la manera que se espera que se comporte cualquier persona en un espacio que es altamente individualista [...]. Lo urbano es antireciprocidad porque es antisolidaridad. En lo urbano es el espacio de la excelencia del individualismo (hombre mapuche, académico, Santiago).

Una de las principales barreras que enfrenta este grupo es la discriminación y prejuicios a los que son sometidos, sin embargo, “las manifestaciones más violentas del prejuicio han dado paso a otras más sutiles, aunque esto no refleja la disminución del mismo sino la acomodación de las conductas discriminatorias a la sociedad democrática del siglo XXI” (Aguirre y Castro, 2018, p. 3). Una de las preguntas del estudio citado anteriormente fue: ¿cree que tener apellido mapuche puede perjudicar en la búsqueda de empleo o ascenso en la empresa? El 70,7% respondió que sí.

La identidad indígena también está vinculada con la invisibilidad, la segregación socioétnica, las brechas en la inserción laboral, de género, salud, educación y la poca pertinencia cultural de las políticas públicas implementadas, entre otros factores.

Otra arista de este problema ha sido la creciente asociación, sobre todo de la población mapuche, con hechos violentos y la criminalización de las protestas del mismo pueblo, tanto de parte del Estado como de la sociedad civil.

No obstante, con el paso del tiempo se observan algunos cambios, sobre todo luego de las protestas ocurridas en octubre de 2019, las cuales según algunos tuvieron un efecto sensibilizador. Un ejemplo de esto es que muchas personas, no solo mapuches, han adoptado la bandera de este pueblo como símbolo de lucha y resistencia¹⁷, lo que habla de una aparente solidaridad y reconocimiento de este grupo humano, sin embargo, también encontramos visiones contrapuestas sobre este punto, que aluden más bien a un proceso propio de la interculturalidad producida por la convivencia.

“Creo que el 18 de octubre fue más una inspiración hacia los pueblos originarios, imagínate cuantos años llevamos luchando los indígenas [...]. Yo creo que los jóvenes simpatizaron mucho con el mundo indígena porque nosotros vivimos todos los días esa lucha”

(mujer mapuche, académica, Santiago).

“¿Qué pasa el 18 de octubre? ¿Es una expresión de multiculturalismo o de interculturalidad? Si entendemos que los espacios urbanos son un espacio de individualismo y por excelencia donde el discurso del emprendimiento, del libre mercado se han posicionado con fuerza, tiendo a creer que lo del 18 de octubre fue una oportunidad que se le presenta a ciertos sectores para poner en venta... aparecen las banderas, aparecen una serie de símbolos que no necesariamente reflejan que el que usa el símbolo conoce la memoria o conoce las implicancias de ese símbolo [...]. Hay varias cosas que dan vuelta como para lograr entender que lo que aparentemente fue un proceso de reconocimiento, creo que más fue un proceso de manifestación de la multiculturalidad y la oportunidad de apropiarse de ciertos símbolos y levantarlos, bueno, entre un

¹⁷ <https://www.ciperchile.cl/2019/11/04/la-bandera-mapuche-y-la-batalla-por-los-simbolos/>

sinnúmero de demandas, feministas, los que no tenían voz, la primera fila, que tienen que ver con los no reconocidos”

(hombre mapuche, académico, Santiago).

Tras el plebiscito donde se aprobó la elaboración de una nueva Constitución en 2020 se abrió una nueva oportunidad para la visibilización y reconocimiento de derechos de los pueblos originarios, que lograron, por ejemplo, un total de 17 escaños reservados (siete para el pueblo mapuche, dos para el pueblo aymara y uno para cada uno de los demás pueblos reconocidos por ley) del total de 155 convencionales. El proceso constituyente ha sido una gran oportunidad para poner sobre la palestra problemáticas y prioridades de estos grupos.

A modo de conclusión de este capítulo podemos mencionar que, de estos grupos, los que parecen sostener una relación más estrecha con el patrimonio biocultural descrito son los dos primeros, pues suelen mostrar mayor capacidad de agencia gracias a sus portafolios de recursos ligados a la cultura de participación y capacidad de autogestión. Algunas veces estos recursos no han sido usados en un largo tiempo por los grupos humanos, pero tienen un tremendo potencial de reactivación.

Por otro lado, los más vulnerables se pueden dividir en dos, aquellos que responden a una visión más clásica de la pobreza urbana, como lo serían las personas en situación de calle, y las personas que habitan asentamientos precarios, pues están más expuestas a encontrar barreras en la estructura de oportunidades, habitar en condiciones de habitabilidad desfavorables, desalojos, menor o nulo acceso a servicios básicos, etc.

Sin embargo, desde una mirada un poco más renovada del fenómeno y ante los hechos recientes emergen como altamente vulnerables los grupos de arrendatarios y de migrantes, sobre todo aquellos en situación de irregularidad, por todos los motivos expuestos anteriormente.

Siniestralidad en el territorio urbano

Las siniestralidades identificadas en el TBC urbano se pueden clasificar en tres. La primera es de orden socioambiental, la segunda se relaciona con el marco normativo y la tercera obedece al contexto del Covid-19.

En primer lugar, la siniestralidad socioambiental se relaciona con la densidad del TBC, la industria productiva, los eventos climatológicos y geológicos de los distintos lugares. En segundo lugar, y muy entrelazado con el primero, los siniestros normativos se relacionan con el ordenamiento, normas y acuerdos institucionales que rigen el TBC, lo que en muchos casos termina por transformarse en un gran escollo para las comunidades urbanas empobrecidas. En tercer y último lugar, en el caso del Covid-19 se señalan las problemáticas que han enfrentado los grupos urbanos en pobreza y las relaciones establecidas con la estructura de oportunidades, y se identifica el portafolio de recursos que ha permitido desplegar diversas estrategias comunitarias para enfrentar los impactos de la crisis sanitaria y socioeconómica.

Siniestros socioambientales

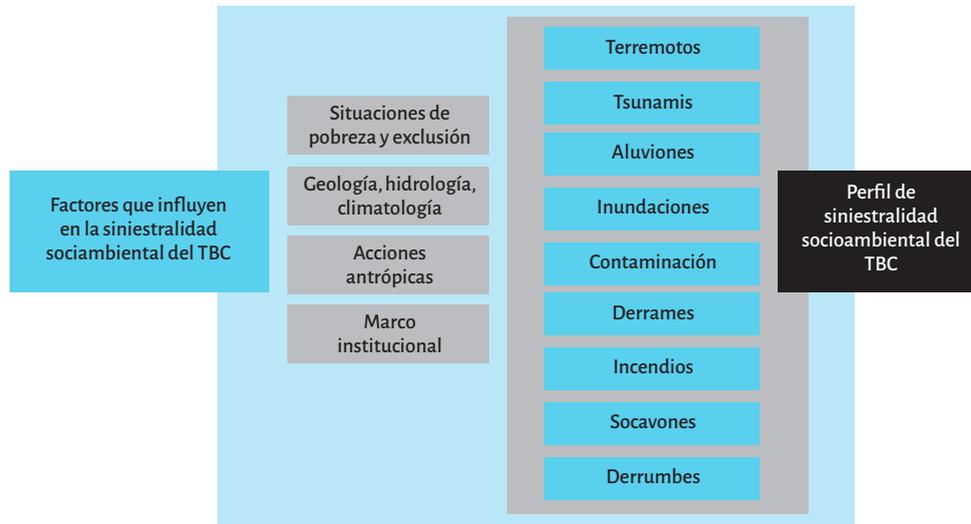
Durante las últimas décadas se ha observado un aumento significativo y sostenido en la ocurrencia y frecuencia de eventos o desastres. Estos eventos provocan una gran afectación donde sea que ocurran, no obstante, sus efectos son especialmente graves para las comunidades afectadas por el fenómeno de la pobreza y la exclusión social.

Es usual que el concepto de siniestro se asocie a eventos sicionaturales puntuales, como lo son terremotos, tsunamis, aluviones, etc. Sin embargo, muchas comunidades empobrecidas viven permanentemente en territorios siniestrados, como las llamadas zonas de sacrificio¹⁸, las que concentran enormes desigualdades no solo en lo ambiental, sino en un sentido mucho más amplio, pues la vulneración de los derechos humanos impacta negativamente en las posibilidades de ser, estar y hacer de sus habitantes.

En la macrozona urbana se puede observar una serie de siniestros muy propios de cada zona del país, los que definen y determinan en gran medida su impacto en la población.

¹⁸ El concepto zona de sacrificio hace referencia a aquellos lugares que concentran una alta cantidad de industrias altamente contaminantes donde el medio ambiente se ve seriamente comprometido y su población ve constantemente amenazada su salud y calidad de vida.

Figura 7. Perfil de siniestralidad socioambiental



Fuente: elaboración propia.

Por estar concentrados en espacios de alta densidad poblacional, los grupos urbanos, a diferencia de los rurales, son impactados por siniestros de la más diversa índole y concentran un gran número de daños en las personas, viviendas y entorno. El perfil de siniestralidad se compone de una serie de eventos geológicos, hidrológicos, climatológicos o como consecuencia de acciones antrópicas, los que tienden a impactar con más fuerza a aquellas personas que viven en contextos de pobreza y alta vulnerabilidad social, donde el crecimiento sostenido, la urbanización no planificada y la degradación ambiental son una constante. Todo esto además está cruzado por un escenario de cambio climático y acrecentado por patrones de producción minera, agrícola, forestal y de desarrollo urbano poco sustentables.

Es importante recalcar que:

“Todos estos siniestros no sólo son producto del azote de la naturaleza. Algunas de las causas y de sus efectos más importantes en las comunidades humanas, guardan complejas relaciones con los arreglos institucionales,

normativos, culturales y presupuestarios, entre otros, que se hayan creado para prevenir, mitigar y reparar sus consecuencias”
(FSP, 2015, p. 11).

La degradación del paisaje es un factor bastante común en zonas urbanas empobrecidas. Tal como fue señalado anteriormente, este es un factor determinante en el nivel de satisfacción que presentan sus habitantes y en la forma en que tienden a autoperibirse. La contaminación ambiental tiene múltiples vectores; más que conocidos son los casos de Freirina, Ventanas y Puchuncaví, y a la lista se suman una serie de localidades de las cuales poco se escucha.

Además de la contaminación industrial, la contaminación por emisiones de CO₂ es un problema que hace tiempo dejó de ser exclusivamente de la capital. Un ejemplo de esto son las ciudades de Coyhaique, Temuco, Padre las Casas y Osorno, que según información del Ministerio del Medio Ambiente durante el 2019 registraron la mayor cantidad de días críticos de contaminación del aire en los periodos invernales, principalmente gatillados por el uso de leña verde, sistemas de calefacción deficientes y precariedad habitacional.

Como bien sabemos, en muchos casos las familias en situación de pobreza no eligen dónde asentarse y lo hacen simplemente donde hay lugar disponible. Generalmente estos lugares o intersticios corresponden a zonas de baja plusvalía o zonas de riesgo. Gracias a la acción del programa Servicio País hemos podido conocer casos como el campamento exvertedero de Alto Hospicio, campamentos en quebradas que presentan un alto riesgo de incendio en Valparaíso, o los de Playa Vargas y Ribera Norte en Quellón, erigidos en el borde costero y donde sus habitantes conviven todo el invierno con el mar dentro de sus casas. Esto implica una serie de dificultades y amenazas para la salud y la vida cotidiana de estas personas.

“Mire, aquí yo estoy de la marea dos metros, de todo lo que sube la marea un metro y medio, cuando sube más se llena de agua debajo de la casa y es complicado porque toda la humedad sube a la casa, a veces las personas que viven más allá quedan encerradas en sus casas cuando sube la marea o las que vivimos aquí, incluso, cosas así que no son, bueno, suben todos los pozos sépticos, sube todo, es un tremendo problema”

(mujer, habitante de asentamiento precario, Quellón, citada en FSP, 2020).

En el estudio “Más allá del barro” (FSP, 2016) se afirma que los siniestros son percibidos cuando limitan las posibilidades de hacer ciertas cosas, en especial aquellas que las personas deben o valoran hacer, como trabajar, estudiar, trasladarse, comunicarse, recrearse o sencillamente habitar. Cuando se experimentan trastornos en la interacción con el entorno natural, social, físico o institucional las personas perciben sus efectos ya sea porque generan tensiones o cambios en sus estados emocionales y psicosociales, en su identidad social, productiva, su apego territorial, sus roles familiares y comunitarios.

Al consultar a los habitantes de zonas urbanas sobre los principales riesgos y amenazas presentes en sus territorios señalan principalmente riesgos antrópicos y la menor parte de las veces se refieren a eventos climatológicos o geológicos. Interpretan mayoritariamente a las industrias como una importante amenaza a su entorno, salud y bienestar, pues muchas de ellas generan eventos críticos de contaminación que afectan directamente su cotidianidad.

En muchos casos los relatos de las personas hablan de una relación dicotómica con las empresas e industrias, pues por un lado representan la posibilidad de generar sustento, pero a la vez se señalan como una amenaza latente para sus vidas y el medio ambiente. Esto se hace muy visible en aquellos territorios donde existe un traslape de TBC, donde ha sido posible observar una fuerte afectación en la pérdida de oficios, turismo, etc.

“Como ciudadana no me siento protegida, siento que en cualquier momento este paisaje de mi ciudad se verá empañado por una empresa”

(mujer, habitante de vivienda social, Caldera).

Otro de los grandes escollos son las llamadas zonas de sacrificio, que dan cuenta de una distribución muy inequitativa de las externalidades ambientales negativas que genera el actual modelo de desarrollo. Los daños acumulativos que implica habitar estas zonas han sido ampliamente documentados y evidencian efectos como mayor prevalencia y desarrollo de enfermedades, afecciones psicológicas e incluso muerte prematura. Un estudio realizado por la Pontificia Universidad Católica y Chile Sustentable (2019) señala que en la ciudad de Tocopilla se evidencia una probabilidad de muerte por tumores malignos un 172% mayor que la media nacional, y para el caso de Huasco las personas que presentan asma son un 397% superior al promedio del país.

Estos territorios suelen carecer de regulaciones suficientes y a nivel institucional no existe un registro oficial de zonas de sacrificio, de modo que no se cuenta con un registro estatal respecto a estas zonas, pues el trabajo ha sido más bien realizado por la sociedad civil¹⁹. A la fecha se contabilizan cinco zonas de sacrificio, no obstante, existen territorios que exigen ser declarados como tal, como es el caso de Petorca y Til Til.

A continuación una de las entrevistadas enumera una buena parte de los riesgos y amenazas presentes en la comuna de Til Til, la cual se ha visto envuelta en una serie de conflictos entre sus habitantes, el gobierno local y las empresas instaladas por la merma en la calidad de vida y lo que significa convivir con este tipo y envergadura de empresas aledañas a sectores poblados.

“En todos los puntos de Til Til la gente tiene sus amenazas, por ejemplo, la gente de Montenegro está KDM, es el punto de acopio que tienen los vagones a través de la línea férrea que trae toda la basura de la RM; llegando a Rungue, que están dando la tremenda pelea con Ciclo, esta empresa... este programa de una empresa que va a traer todos los residuos industriales tóxicos, su defensa dice que están a tres kilómetros de distancia de las instalaciones que ellos tienen, que fue favorable a ellos en la corte en la época que el intendente era Claudio Orrego, porque Til Til reunía las condiciones para instalar este relleno de residuos tóxicos industriales porque aquí no existía PRC, nosotros nos regimos por el Plan Regulador Metropolitano y a Til Til que llegue de todo, basura, rellenos sanitarios, empresas de cerditos. Así que Rungue y Montenegro tienen los olores más fétidos, el mosquerío en época de verano y con problemas serios de agua. Avanzando más acá Til Til centro también cuenta con unas mineras que están como camufladas por ahí [...] avanzamos más acá nos encontramos también con la cárcel, Santa Matilde, Quilapilún están rodeados por depósitos de relave de Codelco Andina. Huertos Familiares está enfrente del depósito de relave de Anglo American, Los Bronces. Si yo cruzo, yo estoy en Huertos Familiares en el lado que viene de Santiago, si yo cruzo la carretera me encuentro con el grupo Polpaico, cemento Polpaico [...]. Entonces en esa época que yo llegué, treinta años atrás, no había conciencia de eso, solo se sabía que la gente que trabajaba en cementos Polpaico vivía bien y pagaban bien, sin embargo, la mirada de hoy es mucho más crítica y cada comunidad defiende su territorio”

(mujer, habitante de vivienda autoconstruida, Til Til).

¹⁹ En 2018 el INDH elaboró un mapa de conflictos socioambientales donde cataloga algunos sectores como zonas de sacrificio. Sin embargo, esto no implica mayores consecuencias.

El estudio “Jugando entre riesgos” (FSP, 2015) indagó en la forma en que los niños y niñas de la región de Valparaíso representan los desastres socionaturales que afectan su habitar comunitario y observó que en la comuna de Puchuncaví los niños también interpretan las industrias como una amenaza que va consumiendo espacios naturales altamente valorados en el marco de su cotidianidad. En esta comuna la industria ha generado eventos críticos de contaminación, como por ejemplo el derrame de petróleo, que impide el uso de espacios naturales de entretenimiento y diversión como el mar y la playa.

En lo urbano, además de la presencia de industrias contaminantes, existe una coincidencia en cuanto a la percepción del riesgo y sobre los sentimientos que prevalecen al compararlo nuevamente con el territorio rural. En el mismo estudio se puede observar que en lo urbano predominan sentimientos de inseguridad gatillados por la presencia de delincuencia, tránsito, industrias, basura y violencia callejera, principalmente. En cambio, en lo rural los sentimientos de inseguridad se fundan en los incendios forestales y de pastizales, pero en ese territorio prevalecerían emociones positivas, pues suele ser un espacio que los niños usan para ejemplificar sentimientos de libertad y seguridad. No obstante, en ambos casos se expresa que los niños pueden construir un habitar comunitario significativo y positivo, lo cual es fundamental para pensar el desarrollo de los territorios.

Otra particularidad de este TBC es la desconexión que existe entre sus habitantes con las diversas aristas de la vida cotidiana, como la gestión de residuos, la disponibilidad del recurso hídrico y la conciencia de la proveniencia de sus alimentos, entre otros aspectos, que aquellos que viven en la ruralidad consideran como parte esencial y cotidiana de su vida. Este fenómeno pareciera terminar por generar la ilusión de enclaves desconectados que poseen recursos infinitos.

El suministro y sostenimiento de las ciudades depende en gran medida de los otros TBC, vale decir, las zonas urbanas en muchos casos actúan como consumidoras de los recursos de los otros territorios sin que la mayoría de sus ciudadanos sea consciente de ello. La gestión hídrica es tal vez uno de los puntos más críticos y más invisibilizados en el TBC. A pesar de que aún no constituye un siniestro declarado es probable que en un corto/mediano plazo comience a aparecer como una problemática pulsante.

“En la zona urbana hoy no hay conflictos por el agua, pero pronto los van a haber [...]. El informe para la quinta región es dramático, Los Aromos estaba con un 25% de capacidad de los embalses y Peñuelas con un 2%, la RM está a un 50% y para este verano la región de Valparaíso estará muy complicada. El tema de la escasez en las zonas urbanas es algo que se viene y probablemente también viene el racionamiento. Hay montones de instrumentos que se podrían hacer, como impuestos, pero no hay ninguna campaña que eduque a la gente y no hay ningún gobierno que lo haya promovido cuando hay tanto que hacer al respecto”

(Flavia Liberona, directora ejecutiva de la Fundación Terram, comunicación personal del 4/09/2020).

Según los datos de la encuesta Casen 2017, en Chile solo el 2,9% de los habitantes de zonas urbanas presentan carencias en servicios sanitarios básicos (agua potable y/o baño), mientras que en las zonas rurales esta cifra llega al 25,8%. Esto da cuenta de una gran cobertura, no obstante, poco se cuestiona la disponibilidad del recurso en el sistema urbano. Por ejemplo, durante las entrevistas, al consultar a las personas si conocían si su comuna se encontraba en situación de escasez hídrica la mayor parte respondía no saber, lo que refleja la poca urgencia y relevancia que se le ha dado a este tema en el TBC.

Existen factores presentes de forma transversal en los conflictos socioambientales observados. En primer lugar está la preponderancia del modelo de desarrollo tendiente al extractivismo y la exportación, que ha acentuado aún más la fragilidad ante el escenario de pandemia y cambio climático. En Tarapacá, por ejemplo, se observa una migración no despreciable de personas que llegan principalmente a zonas urbanas en busca de oportunidades en la minería, una lógica que permea hacia los establecimientos educacionales y donde la meta apunta al trabajo en el tema extractivo. Esto termina con muchas frustraciones y precarización habitacional en la conurbación. Cabe mencionar que dicha región lidera los índices de hacinamiento y presenta un alto número de campamentos y altos índices de precariedad habitacional²⁰. Otro de los efectos es que la comunidad ha comenzado a naturalizar el extractivismo y las consecuencias de la gran minería.

²⁰ Según el Censo 2017, la región de Tarapacá presenta un 12,5% de viviendas hacinadas, lo cual sobrepasa con creces el 7% de promedio nacional.

En segundo lugar, desde las políticas públicas se observa una gran brecha en temas medioambientales, pues el foco ha estado más centrado en el crecimiento económico que en el cuidado de la salud y la calidad de vida de las personas.

En tercer lugar, desde la institucionalidad se evidencia debilidad en los procesos de participación ciudadana, ya que existe una clara asimetría entre el ciudadano y los promotores de los proyectos tanto por el conocimiento técnico que demanda comprender todas las aristas de un proyecto de ese tipo como porque además deben actuar u opinar según la información de línea base que la misma empresa levanta a la hora de querer instalar un proyecto en algún lugar. Por otra parte, si bien existen normas y estándares de obligatoriedad, la baja fiscalización sigue siendo un tema pendiente. Sin duda la existencia de una superintendencia es un gran avance, pero aún queda mucho camino por recorrer.

Por último, las personas señalan que la manera en que se instalan los proyectos es igual de importante que el tipo de proyecto. Las comunidades y los gobiernos locales debiesen ser consultados e incluidos en la toma de decisiones, pues muchas veces, pese al incremento de la oferta laboral, la instalación de estos proyectos incide directamente en la precarización de la vida y el entorno de las personas.

Siniestros normativos

Entenderemos como siniestros normativos aquellas situaciones suscitadas por la regulación o ausencia de esta y que tienen un desenlace adverso para las personas, los territorios y su patrimonio biocultural. Este tipo de siniestro tiene una connotación particularmente negativa, ya que obstaculiza la manifestación de satisfactores tradicionales para afrontar las crisis a las que quedan expuestas las comunidades.

En las zonas urbanas se identifican diferentes tipos de siniestros normativos, de los cuales tres son recurrentes. El primero está ligado a la falta de planificación territorial, la que a lo largo de la historia ha tenido un bajo impacto en el modelamiento de las ciudades chilenas.

La preocupación central ha estado puesta en “crecer”, que en sí mismo no es un objetivo reprochable. El problema se produce en el modo en el que se da este crecimiento, que al estar enmarcado en un sistema neoliberal que promueve la libre competencia, en este caso del territorio, adiciona otra barrera más a las comunidades empobrecidas: el mercado de suelo y la especulación inmobiliaria. Estas, en muchos casos, han terminado por producir graves consecuencias de diversa índole en las ciudades y por supuesto en las personas, sobre todo en aquellas con menor participación de los ingresos de la sociedad.

Por otro lado, la regulación tardía ha evidenciado que en muchos casos la planificación vigente no reconoce ni proyecta el dinamismo de las ciudades. Un buen ejemplo de esto ha sido el crecimiento de las ciudades intermedias con poca planificación y control, que terminan por reproducir las mismas problemáticas que las grandes urbes, como la fragmentación, segregación, déficit de áreas verdes y equipamiento urbano.

A esto se suman los instrumentos obsoletos o inexistentes que no garantizan una planificación real del territorio ni entregan soluciones efectivas a problemas urbanos como la segregación residencial o la planificación del territorio rural (o rururbano), lo que deja vacíos importantes que en muchos casos terminan por generar siniestros normativos por omisión.

“Algo que es superclave e inaceptable es que hoy un municipio no tenga Plan Regulador Comunal, un elemento de regulación, y no pase nada, eso es muy extraño porque de alguna forma es lo que hoy día genera mayor vulnerabilidad para los territorios y para las personas que lo habitan”

(mujer, académica, Santiago).

Uno de los casos más emblemáticos e ilustradores a propósito de la falta de instrumentos actualizados fue la construcción de megatorres en Estación Central en la región Metropolitana. Esta comuna no cuenta con un Plan Regulador Comunal (PRC) propio, el instrumento vigente corresponde a la suma de diferentes instrumentos de las comunas previo a la constitución del municipio, y pese a que se han realizado modificaciones (puntuales) estos instrumentos tienen más de treinta años de antigüedad, por lo que están desactualizados normativa, estratégica y técnicamente. Uno de los vacíos que posibilitó la construcción de estos edificios es la inexistencia de un límite de altura explícito en casos de

construcción en altura, lo que permitió la edificación de un “gueto vertical”²¹ que fue declarado ilegal por la Corte Suprema luego de que se evidenciaron las consecuencias catastróficas que desencadenó tanto para sus habitantes como para su entorno.

Otra de las consecuencias de la falta de planificación urbana ha sido la destrucción o reemplazo de importante patrimonio urbano. La conservación del patrimonio es un punto que no ha estado exento de discusión y es posible distinguir diversas posturas, muchas veces opuestas, en torno a ella. Hay quienes abogan por un desarrollo urbano modernizador, muchas veces al alero de cánones extranjeros. Y hay quienes ven gran valor en la preservación de la ciudad heredada, para lo que se requiere de un nivel de planificación que logre incluir variables como la valoración histórica del lugar, los aspectos identitarios, el tejido social construido, entre otras para las cuales la desregulación y la libertad de mercado muchas veces constituyen una amenaza.

El segundo tipo de siniestros se asocia a una débil gestión del riesgo. Si bien en 2017 se promulgó la Política Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, reconocida como un gran avance en la materia, aún queda mucho camino por recorrer.

Los instrumentos de planificación urbana no han logrado ser incorporados en una gestión integral del riesgo y la gran producción académica al respecto no ha sido del todo volcada en ellos ni tampoco se reconoce cabalmente el conocimiento acumulado en las comunidades. El estudio “Más allá del barro” (FSP, 2016) ofrece buenos ejemplos de lo mencionado.

En materia de planificación territorial, por ejemplo, la mala zonificación del riesgo se refleja en su ausencia en los planes reguladores o derechamente en la inexistencia en muchas comunas de este instrumento o su desactualización, lo que invisibiliza los riesgos existentes en los territorios y no hace sino aumentar la vulnerabilidad de los grupos empobrecidos.

²¹ Se estima que en esas torres hay entre 800 y 1.200 pequeños departamentos (20 m² y 40 m² útiles), en los cuales habitan mayoritariamente extranjeros en calidad de arrendatarios, pues el negocio para los inversionistas es disponer de esos minúsculos habitáculos acogidos al DFL2 de 1959 para explotar su renta aprovechando franquicias tributarias (*Diario Universidad de Chile*, 9 de septiembre de 2019).

Sobre las dificultades que encontramos en la gestión del riesgo, Sergio Baeriswyl, presidente del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (CNDU) y Premio Nacional de Urbanismo 2014 comentó en una entrevista²² (*Pauta*, 2020) que el terremoto del 27F develó otro problema: el artículo de la ordenanza que regula las zonas de riesgo (2.1.17. OGUC) es “muy deficiente e impreciso, llevando a que muchos municipios, por las dificultades que implica considerar las zonas de riesgo dentro de la planificación urbana, tomaran la decisión de omitirlas”. Remite además que la forma actual de la ordenanza establece muchas exigencias y que los municipios la ven como un freno al desarrollo, por lo cual han optado por eliminar las zonas de riesgo de sus instrumentos.

En esta línea encontramos, por ejemplo, los casos de emplazamiento de edificación construida tanto por el Estado como por el mercado y las inconsistencias o desencuentros de criterios que existen entre los distintos instrumentos. Un caso ilustrativo de esto se puede observar en la comuna de Antofagasta, donde a inicios de 2020 se inauguró un conjunto de viviendas sociales emplazadas, según información de la Onemi, en el sector de riesgo de tsunami. Es importante recalcar que después del 27 de febrero de 2010 el Servicio Hidrográfico y Oceanográfico de la Armada (SHOA) y la Onemi dictaminaron aumentar la línea de seguridad a treinta metros desde el punto de resguardo en caso de un potencial tsunami, lo que da cuenta de la desactualización de los planos reguladores. No obstante, en una entrevista otorgada al mismo medio *Pauta* (*Ibid.*), desde el Ministerio de Vivienda (Minvu) afirmaron que este proyecto no se emplazaba en una zona de riesgo pues así lo establecían los instrumentos de planificación territorial de la comuna, que no declaran ese sector como zona de riesgo.

Otro fue el caso acontecido en la comuna de Temuco²³, donde se edificaron conjuntos de viviendas sociales sobre zonas con restricción de riesgo de inundación (determinado por el entonces nuevo Plan Regulador de 2010). Además del problema evidente que se suscitó, en algunos casos esta decisión imposibilitó a las familias recibir sus casas, o para el caso de las que ya habían sido entregadas en ese entonces, realizar mejoras o regularizaciones. Para dar solución a este

²² “El dilema de levantar viviendas sociales en zonas de evacuación”, *Pauta*. Recuperado de <https://www.pauta.cl/nacional/cuanto-riesgo-deberiamos-aceptar-en-el-caso-de-las-viviendas-sociales>

²³ “Familias de Temuco acusan que viven en zonas de riesgo: Serviu analiza medidas de mitigación”, *Biobío Chile*. Recuperado de <https://www.biobiochile.cl/noticias/2013/12/19/familias-de-temuco-acusan-que-viven-en-zonas-de-riesgo-serviu-analiza-medidas-de-mitigacion.shtml>

problema en 2014 el Minvu, la Onemi y el municipio trabajaron en un plan de emergencia y evacuación por riesgo de inundación que determina la forma y las zonas de evacuación en caso de inundación. Esto permitía, pese a mantener la zona de riesgo, que las familias pudiesen optar a beneficios para el mejoramiento de viviendas ²⁴.

El tercer tipo de siniestro normativo guarda relación con las regulaciones ambientales. Puchuncaví-Quinteros es un ejemplo muy ilustrativo de estos, pues acá los problemas ambientales comienzan antes de que existiera regulación ambiental y actualmente sus habitantes deben lidiar con una serie de problemas suscitados por la regulación o falta de esta en sus lugares de residencia. La débil gestión territorial ha permitido, entre otras cosas, el desarrollo de actividades peligrosas o altamente contaminantes cercanas a zonas pobladas o en otros casos, actividades industriales (agrícolas y mineras) que han terminado por modificar cauces de ríos y/o erosionado terreno mitigador de escorrentías, contaminando napas subterráneas, lecho marino, etc.

Cabe señalar que desde que existe la secretaría ambiental las industrias son fiscalizables por la superintendencia, sin embargo, las que no cuentan con resolución ambiental no lo son. Un informe de la Fundación Terram (2018) sostiene que otro de los problemas observados es que muchas de las normas no inician sus procesos de revisión en los tiempos establecidos por el Ministerio del Medio Ambiente (cada cinco años) o bien su revisión toma, en muchos casos, un tiempo excesivo pues no existe un plazo máximo en la normativa ambiental. Por otra parte, en Chile existen una serie de contaminantes no normados, como el arsénico ²⁵, el mercurio, el cadmio, el vanadio, los compuestos orgánicos persistentes (COP) (como las dioxinas) y los compuestos orgánicos volátiles (COV) como el benceno y el tolueno. Esto dificulta aún más el panorama de estos lugares.

²⁴ “Vecinos de Temuco podrán optar a beneficios para mejorar sus viviendas aunque estén en zonas de inundación”, *Araucanía Noticias*. Recuperado de <https://araucañanoticias.cl/2015/vecinos-de-temuco-podrn-optar-a-beneficios-para-mejorar-sus-viviendas-aunque-estn-en-zonas-de-inundacin/072369339>

²⁵ El arsénico es un caso emblemático en Chile, ya que pese a los impactos demostrados en la salud de las personas, actualmente no hay una norma de calidad primaria que lo regule y solo se aborda en la Norma de Emisión para las Fundiciones de Cobre y Fuentes Emisoras de Arsénico (D.S. N°28/2013 del Ministerio del Medio Ambiente) (Terram, 2018).

Además, desde las experiencias y percepciones de los entrevistados se señala un alto nivel de desconfianza en las autoridades e instituciones que regulan esta materia, pues indican que perciben más facilidades y cuidados hacia las empresas que hacia las personas y sus territorios. También expresan una baja credibilidad en los procesos de participación ciudadana, los que son catalogados como imprescindibles, pero sus mecanismos y resultados son altamente cuestionados.

“El Gobierno en sí muchas veces está más pendiente de darles pleitesías a los empresarios, dándole facilidades para instalarse, pero sacrificando las zonas, porque no veo a ningún político con una casa en Huasco para ir a veranear o en Chañaral frente a la costanera que no pueden usar por la contaminación que hay, entonces sí tenemos zonas de sacrificio donde mandamos proyectos que son altamente contaminantes. Ahora tenemos participaciones ciudadanas, pero no sirve de nada si después está la decisión de los ministros y el consejo de ministros y lo que deciden ellos es lo que vale. No sacamos nada con decir que no porque después vuelven a haber otros proyectos y ni nos enteramos. Y ese mismo proyecto que se cambia de nombre y se instala, y uno dice, ¿pero ¿cómo, si tuvimos una participación donde dijimos que no? Y años después se instala con otro nombre. Es extraño. Siempre como dirigentes pedíamos que no puede ser que el tema de las evaluaciones esté en el Estado y que no tenga su propio laboratorio, que dependan de los privados y que esos privados en el fondo tengan relaciones con las mismas empresas a las cuales le hacen el monitoreo y estudio”

(mujer, habitante de vivienda social, Caldera).

Covid-19

En este apartado se pretende profundizar en las implicancias de la pandemia en la población urbana, las relaciones establecidas con la estructura de oportunidades y las estrategias comunitarias que han desarrollado para hacer frente a la crisis. De este modo se reconocen problemáticas sanitarias, socioeconómicas y educativas, entre otras, así como potencialidades propias del TBC y sus habitantes.

El territorio urbano ha sido uno de los más afectados por la crisis sanitaria, básicamente por la densidad poblacional que lo caracteriza, por la concentración de asentamientos informales y barrios marginales que cuentan con precarias condiciones de salubridad, el bajo acceso a servicios básicos y una baja o nula

gestión de residuos, además de la irregularidad o carencia total de servicios básicos y viviendas deficientes (en cuanto a materialidad y construcción) que en muchos casos no cuentan con el espacio suficiente para todos sus integrantes y hacen que las medidas recomendadas para prevenir la transmisión del Covid-19, como el lavado constante de manos y el distanciamiento social, sean muy difíciles de cumplir. Nuestras ciudades segregadas y desiguales no hacen sino dejar en evidencia la exposición que sufre una buena parte de la población a precarias condiciones de habitabilidad que solo suman factores de riesgo para la propagación del virus en las ciudades.

Si además analizamos el fenómeno desde la perspectiva de la pobreza multidimensional, entre algunos de los factores que componen el índice encontramos el acceso al agua potable, el estado nutricional y la disponibilidad de combustible para cocinar. Son tres factores que han tenido mucho impacto en tiempos de pandemia y están estrechamente relacionados con el riesgo de contagio y mortalidad.

La inseguridad, el miedo y la falta de redes son otras aristas del problema en lo urbano. El miedo al otro ahora se materializa en algo concreto de lo cual resguardarse; la proximidad que conlleva vivir en este TBC hace que las personas desplieguen estrategias que, motivadas por el distanciamiento físico, implican también un distanciamiento con la estructura de oportunidades a la que acceden, lo que aumenta sus niveles de vulnerabilidad.

“Mi hijo también tenía miedo, me llamaban para recoger la caja de la Junaeb y mi hijo me decía que no fuera porque tenía que tomar dos micros para llegar a donde... al colegio de mi hijo, a menos que tomara una micro, un metro y otra micro [...] me decía que no importaba la caja, pero que no fuera, y nunca fui a recogerla por el miedo”

(mujer migrante peruana, arrendataria, Santiago).

El concepto de vulnerabilidad relacional está vinculado con la ausencia de lazos sociales significativos que impide el acceso a ayudas de cuidado y soporte emocional que afectan la salud mental de las personas y en particular de adultos mayores, personas en situación de calle y migrantes sin redes de apoyo.

El contexto sanitario actual no solamente ha significado una amenaza para la salud de las personas, sino que además ha trastocado la estructura social y

económica. Algunos autores afirman que no estamos en presencia de una pandemia, sino más bien de una sindemia, la cual refiere a la interacción de múltiples agentes causales condicionados por un contexto de pobreza, desigualdad, injusticia, conflicto social y desempleo. Todo esto no ha hecho más que exaltar la precariedad en la que vive una buena parte de los habitantes del mundo urbano y constatar la alta inestabilidad y permeabilidad a la precarización de las ciudades y de los grupos más empobrecidos.

Si además sumamos las medidas de distanciamiento físico, las restricciones de movilidad, las cuarentenas, el cierre temporal de establecimientos educativos, la inseguridad alimentaria, la incertidumbre, el duelo y el desgaste emocional al que se han visto expuestas las personas podemos afirmar que estamos ante un escenario de alta complejidad que interpela con fuerza tanto la fragilidad del modelo de desarrollo como la del modelo de crecimiento de las ciudades.

Es importante recalcar que las distintas escalas de la urbanidad muestran distintos efectos y percepciones entre sus habitantes y entorno. A mayor escala de ciudad mayor es la percepción del riesgo de contagio, sin embargo, en las pequeñas ciudades la percepción de inseguridad parece estar más ligada al deficiente sistema de salud reportado.

“Los primeros meses el temor, el encierro, emocionalmente ha afectado mucho el temor de salir, estábamos tan acostumbrados a estar con los vecinos conversando, nos chantábamos horas hablando, el no poder salir... vi mucha tristeza en mis vecinos y en la población en general [...]. Lo emocional a veces afecta más que lo físico. Toda la atención, los hospitales... ni para posta nos da, tenemos estructura, pero no tenemos profesionales, si alguien requiere de operación lo tienen que mandar a Curanilahue y si no a Concepción... la gente tenía miedo porque si me llego a contagiar me muero [...] cortaron contratos y ahora hay más gente cesante. Y esa gente iba a la feria a buscar lugar y se hacía más difícil... por el tema del distanciamiento, y se complicó todo, se ha visto muy malo lo del trabajo”

(mujer, habitante de vivienda social, Lebu).

Figura 8. Efectos del Covid-19 en el TBC urbano

Ser	Estar	Hacer	Tener
Invisibilizado	En una vivienda precaria y/o con espacio insuficiente	No poder trabajar	Pérdida o suspensión del trabajo
Allegado		No poder educarse de forma adecuada	Alimentación insuficiente
Ilegal	En un entorno inseguro y poco saludable	Contagiarse de Covid-19	Deudas incontrolables
Desalojado		No poder comunicarse en forma presencial	Vivienda no adecuada a las necesidades
Cesante	En zonas con sistemas de movilidad deficientes	No poder salir ni recrearse	
		Sobrecarga de tareas (mujeres)	

Fuente: elaboración propia.

Uno de los efectos más profundos y comentados ha sido la salud mental. Durante la pandemia trastornos como la depresión, el estrés y la ansiedad han aumentado considerablemente. Así lo explica el médico psiquiatra Roberto Amon:

“Las cinco patologías psiquiátricas de mayor prevalencia que han afectado a los chilenos son: los trastornos de ansiedad como el trastorno de pánico; la angustia y la depresión asociada al duelo, depresión, los trastornos del sueño y las adicciones, especialmente el abuso de alcohol y drogas”

(El Mostrador, 2020).

Todo esto afecta directamente el despliegue adecuado de recursos para enfrentar la adversidad.

El vínculo entre pobreza y salud mental ha sido reconocido y evidenciado por distintas organizaciones e instituciones en todo el globo. De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud (OMS), los niños que viven en situación de pobreza tienen dos a tres veces más probabilidades de desarrollar problemas de salud y existe una prevalencia de depresión de 1,5 a dos veces más entre las personas de bajos ingresos.

Según los estándares de dicha organización debería existir un centro de atención por cada 40 mil habitantes, pero en Chile existe un centro comunitario de salud mental (Cosam) por cada 140 mil habitantes, con alta concentración en zonas urbanas (*La Tercera*, agosto de 2020)²⁶, lo que excluiría en gran medida a personas de otros TBC.

De acuerdo a la Encuesta Nacional de Salud (ENS) 2017, la prevalencia de depresión en ese año era de un 6,2% a nivel nacional. Del total de mujeres encuestadas un 10,1% presentaba depresión y un 2,1% de los hombres. En abril de 2020 la encuesta de Ipsos Chile muestra la depresión como un indicador alarmante. En esta un 32% de las mujeres declara que está en un estado de depresión a raíz de la pandemia. En el caso de los hombres esta cifra llega a un 25%.

Además,

“hay que considerar que Chile presenta condiciones sociales de riesgo particulares en las que se anida el impacto en salud mental de esta epidemia: alta desigualdad social, alta desconfianza en las instituciones, vulnerabilidad social dinámica, alto malestar subjetivo y experiencias previas de desastres sicionaturales”

(Mesa Social Covid-19, 2020).

Otro efecto consecuencia de la pandemia ha sido la reconfiguración poblacional de los territorios. Muchos adultos mayores y familias han migrado temporal o permanentemente de sus ciudades hacia zonas rurales, ya que estas son percibidas como territorios más seguros, o bien se han trasladado a lugares donde cuentan con una red de apoyo familiar mayor, de modo de hacer más llevadero el tiempo y las restricciones del confinamiento. Por otro lado se ha visto un aumento significativo de asentamientos precarios, donde muchas familias, ante la imposibilidad de seguir pagando un arriendo, han encontrado una solución habitacional en medio de la crisis a través del allegamiento y otras formas precarias.

²⁶ “Salud mental y pobreza en Chile: ‘Solo el 19% de las personas que requieren atención tienen acceso’”, *La Tercera*. Recuperado de <https://www.latercera.com/paula/salud-mental-y-pobreza-en-chile-solo-el-19-de-las-personas-que-requieren-atencion-tienen-acceso/>

“Este año ha sido impresionante, no sé cuántos campamentos y comités se han tomado cualquier cantidad de terreno. Este año ha sido sorprendente. Está tomado Lebu hasta llegar a Los Álamos, toda la orilla de forestal, la orilla del río, no sé si tomarlo por el lado bueno o por el negativo. Se mezcla todo también”

(mujer, habitante de vivienda social, Quilleco).

La relación con la estructura de oportunidades ha sido compleja. Si bien el TBC urbano se caracteriza por poseer una estructura más amplia que la ruralidad, en muchos casos la relación de esta con las comunidades es bastante tensa, y en el contexto Covid-19 estas tensiones se han acrecentado por la urgencia de respuesta que requiere la satisfacción de necesidades básicas. En una buena parte de los casos estas fueron y continúan siendo cubiertas gracias a la acción de las propias comunidades, las que se organizan colectivamente para intentar dar solución a los problemas más urgentes, como la alimentación.

“Por ejemplo, yo cocino acá en mi casa y le reparto en el comedor en la parte de afuera, y los niños comen, vienen y juegan, nos recreamos, vamos a la sede, pero yo no lo puedo hacer constante porque la verdad mis recursos no me dan, y si me dan y me aportan son cosas muy pequeñas, entonces eso se vive, se está viviendo en este tiempo de pandemia, se ha vivido y se sufre

(mujer, habitante de asentamiento precario, Antofagasta).

Por un lado la pandemia visibilizó falencias estructurales y por otro las barreras y facilitadores de la estructura de oportunidades con la cual se vinculan las personas. Es importante hacer notar la diferencia en los discursos de quienes habitan las distintas escalas de la urbanidad respecto de la relación que han tenido con la estructura de oportunidades en tiempos de crisis. En las grandes ciudades se visibiliza mayor tensión en la relación y el gobierno local se aprecia más bien como una barrera en la resolución de problemas.

“Empezaron a pasar unos días muy para adentro, y ya como a los dos, tres días del cierre me empezó a llamar la gente: no puedo ir a trabajar, qué hago, no tengo leche [...] nuestra primera idea era enviarle esos listados al municipio para que el municipio se hiciera cargo. Nah’, nunca nos pescaron, entonces empezamos con la humilde campaña”

(mujer, arrendataria, Santiago Centro).

Por el contrario, en las ciudades pequeñas el gobierno local se señala como un facilitador y un apoyo en la resolución de las necesidades más urgentes de la población. En general allí se valora positivamente la gestión de los gobiernos locales en tiempos de pandemia y se reconoce el despliegue municipal realizado, ya sea mediante la realización de catastros, convenios con restaurantes locales para la entrega de almuerzos, distribución de cajas (además de las que entregó el Gobierno) y apoyo a las juntas de vecinos, entre otras acciones.

No obstante, en ambos casos existe coincidencia en la percepción sobre la distancia del gobierno central con los territorios. Las personas indican entre las mayores barreras la falta de conocimiento de las realidades locales y la estandarización de soluciones ante la diversidad de territorios y problemáticas.

“No sé qué pasa con nuestras autoridades, falta una autoridad de terreno”

(mujer, habitante de vivienda social, Alto Hospicio).

El tema educativo se releva como una arista de gran complejidad, pues se cuestiona la efectividad de la educación online teniendo a la vista que no todas las viviendas cuentan con condiciones adecuadas para desarrollar las clases, ya sea por falta de internet, computador, o bien porque los hogares cuentan con un computador o un celular, pero con más de un niño que debe conectarse a clases al mismo tiempo, por ejemplo.

Para intentar sortear parte de estos problemas algunas personas relatan ciertas estrategias solidarias que han adoptado, como compartir la señal de internet con vecinos y conocidos para que los niños puedan acceder a las clases online.

“Por ejemplo, no sé, nosotros le damos la contraseña nuestra a alguien que nos pide y de esa forma los celulares, los celulares se ponen que colgados del techo, si suena chistoso, pero es literalmente lo que sucede, porque lo tienen que poner bien alto, donde tenga harta señal, y de ahí comparten la señal para los niños. De esa manera hemos tenido que sortear la crisis”

(mujer, habitante de vivienda social, Quilleco).

Las brechas digitales y educativas de los padres también se señalan como un factor que incide a la hora de poder acompañar a los niños en el proceso escolar, lo que genera estrés tanto en padres como en hijos.

“Influye harto el tema del colegio, aparte que los niños igual se estresan en la casa y no aprenden porque en el colegio a nosotros nos pueden mandar muchas guías, muchas tareas, pero nosotros no sabemos cómo explicarles, entonces ellos tampoco tienen un contenido como el que tenían yendo al colegio. Nosotros tampoco tenemos muchos estudios, la mayoría aquí es gente que no toda ha terminado el colegio”

(mujer, habitante de asentamiento precario, Quellón, citada en FSP, 2020a).

La presión económica que además significa para muchas familias tener a sus hijos en casa no ha sido menor, pues muchos contaban con alimentación completa en sus establecimientos educacionales y con la suspensión de clases presenciales pasaron a representar un gasto que se ha sumado al presupuesto familiar.

Por último, cabe señalar la intensidad con que se expresa la variable de género. La crisis de los cuidados a la cual muchos autores han hecho referencia se ha agudizado profundamente en el marco del Covid-19. Muchas mujeres han debido renunciar a sus trabajos para velar por el cuidado de sus hijos o de personas dependientes, disminuyendo los ingresos del hogar en tiempos particularmente complejos.

Estas y otras desigualdades se acentúan con más fuerza precisamente en los hogares con menores ingresos. Como consecuencia de los sistemas de salud colapsados muchas de las tareas de cuidado ejercidas por las mujeres²⁷ se han visto aún más recargadas, entre las que se cuentan el aumento del requerimiento de apoyo hacia los adultos mayores, el acompañamiento en el proceso escolar de los hijos y las altas exigencias de higiene que se requieren al interior de los hogares, entre otras. Esto evidencia el agotamiento del modelo que se sostiene mayoritariamente a costa del trabajo y esfuerzo de las mujeres y pone urgencia a la discusión sobre la corresponsabilidad social de los cuidados.

“Creo que lo que más afecta es el tema de los niños, de la pérdida de clases, y en las mujeres también, que aquí trabajan muchas mujeres y por el tema de no haber clases, no haber jardín, también tienen que dejar sus trabajos”

(mujer, habitante de asentamiento precario, Quellón, citada en FSP, 2020a).

²⁷ Además hay que considerar que “las labores más feminizadas dentro del área laboral son precisamente tareas vinculadas a labores domésticas (92,4%), enseñanza (72,2%), atención de salud (74,1%). Son tareas vinculadas a labores domésticas y de cuidado, atención, comunicación y formación a otros” (Fundación Sol, 2020).

Todo esto encuentra un claro correlato en los índices de desempleo femenino, los que desde el inicio de la pandemia solo han ido en aumento. A esto se suma otra arista que deja a una fracción de mujeres fuera de las estadísticas, pues el INE considera técnicamente como cesantes a las personas que se encuentran en búsqueda de trabajo y muchas mujeres, por todas las problemáticas expuestas anteriormente, figuran como inactivas, ya que se encuentran imposibilitadas de iniciar la búsqueda de una plaza laboral.

Por otra parte, los dirigentes sociales, tanto los de trayectoria como los emergentes, han sido fundamentales en la coordinación de diversas acciones y en la intermediación con dicha estructura. En muchos casos se observa una gran cercanía entre los liderazgos y el gobierno local, sin embargo, su visión de la estructura de oportunidades aún es un tanto asistencialista, lo que se traduce en una actitud e interacción más bien paternalista. Sin embargo, en los liderazgos emergentes se observa una actitud distinta, más crítica y más demandante de participación y la de su comunidad. Muchos de las y los líderes, sobre todo los más antiguos, se han capacitado para acortar la brecha digital, lo que en muchos casos ha dado vida a sistemas de monitoreo barrial, mantenimiento o establecimiento de lazos comunitarios, realización y coordinación de actividades, etc., abriendo nuevas posibilidades que han significado un reto y una alta inversión de tiempo.

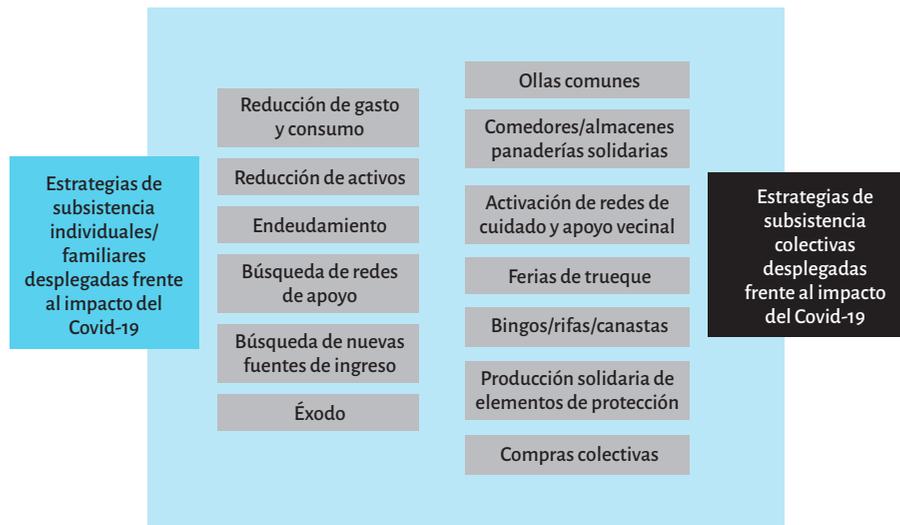
En una buena parte de los casos se ha constatado un alto desgaste de los liderazgos en tiempos de pandemia, considerando que una buena parte son femeninos y que en muchos casos han debido lidiar con una carga mayor a la habitual. Los líderes de los territorios se han visto sobrecargados de demandas y solicitudes de apoyo de sus vecinos, la coordinación de actividades y reuniones ha sido compleja, y la brecha digital y el desgaste propio de cada familia y persona en estos tiempos de crisis han complejizado su labor.

“Hemos tenido doble tarea, se ha dificultado más la tarea de dirigente, lo que podíamos obtener con una protesta ahora no podemos... no podemos estar todos, si algún socio que es crónico... no puede hacer presencia en nada [...] sin pandemia tienes más herramientas en tus manos para hacer la lucha presencial y ahora, aunque quisiéramos salir todos juntos, no se podía. Pero no nos dejamos estar y estamos dando la pelea”

(mujer, habitante de vivienda social, Lebu).

Chile cuenta con una sabiduría acumulada en términos de respuesta frente a las catástrofes, no obstante, la crisis sanitaria ha sido un siniestro completamente nuevo frente al cual las comunidades urbanas han desplegado una serie de estrategias tanto individuales/familiares como colectivas que les han permitido hacer frente a las adversidades. Estas son algunas de esas estrategias.

Figura 9. Estrategias desplegadas



Fuente: elaboración propia a partir de datos del INE y fuentes primarias.

Dentro de las principales estrategias económicas que han desplegado los hogares destaca la reducción de activos, que consiste en vender bienes como propiedades, autos, electrodomésticos, muebles, ropa, etc. “Cerca del 61,8% de los hogares pertenecientes al tercer quintil desarrollaron esta estrategia” (INE, 2020, p. 13).

En segundo lugar encontramos la adquisición de deuda, es decir, la solicitud de dinero, ya sea a entidades bancarias o a las redes propias, el giro de dinero a través de tarjetas de casas comerciales, el uso de línea de crédito, etc. Según los

datos del INE el 47,6% de los hogares del segundo quintil adoptaron esta estrategia mientras que el 27,8% de los hogares del primer quintil desarrollaron nuevas fuentes de ingreso.

Otras estrategias fueron la reducción de gasto y consumo, que para muchas familias en pobreza significó por ejemplo no contar con calefacción en los meses de invierno, realizar variaciones en sus patrones de alimentación e interrumpir la compra de algunos medicamentos, entre otras restricciones.

Desde lo colectivo encontramos una diversidad de estrategias que refuerzan el patrimonio sociocultural de esta macrozona. La siguiente cita da cuenta del gran recurso humano con el que cuenta este TBC. Una mujer habitante de un asentamiento precario en Alto Hospicio decide por iniciativa propia y motivada por las crecientes necesidades de su comunidad instalar un stand solidario una vez por semana en su vivienda, el cual funciona gracias al trueque y las donaciones. Para gestionarlas utiliza sus redes sociales y semana por medio baja a Iquique en su auto a recogerlas. Este stand no solo ha servido para suplir algunas necesidades básicas de sus vecinos, sino que se ha convertido en un importante espacio de convivencia, sororidad y autocuidado.

“El stand solidario, eso prende caleta, todos los días lunes a las 10 de la mañana ya me están golpeando la puerta, se abre una feria libre donde si tú tienes algo que dejar lo puedes donar o si necesitas algo te lo puedes llevar, como una feria del trueque, porque la idea es que si te vas a llevar algo, algo dejes. Te puedes llevar unos blue jeans y dejar un paquete de arroz, hay familias que a veces no tienen nada que aportar, pero igual se pueden llevar las cositas. La idea es que puedan intercambiar cosas y cosas que a ti te sobran que a otro le sirva.

Yo esto lo hago a través de Facebook y WhatsApp, el viernes voy a mi recorrido y me tienen guardado, me dan de todo, de todo, mercadería, juguetes, ropa de cama, ropa de guagua, hemos regalado de todo, de todo [...] yo con cinco lucas me doy toda la vuelta por Iquique y llego cargada, eso significa dos días de stand [...]. Aparte es un momento de convivencia, vienen puras mujeres, salen temas súper fuertes a veces de VIF, de niños con autismo, temas difíciles de familias, todos esos temas se tocan los días lunes, es un momento de convivencia con las vecinas. Creo que es una instancia bonita que te sacia el hambre del alma y que te llena también, podemos hablar de cualquier cosa... les digo: ‘vecinas, recuerden que lo que se habla acá se queda acá’, para que la cosa no se convierta en conventillo, que sean círculos de confianza entre

mujeres [...]. Estos momentos son momentos de escape, ahora en pandemia no puedes salir a conversar con tu amiga, ellas dejan de hacer cosas por venir a este círculo. Entonces creo que ha sido necesario para todos"

(mujer, habitante de asentamiento precario, Alto Hospicio).

En los espacios de acompañamiento realizado a distintas direcciones regionales y en los encuentros online coordinados con los equipos de profesionales Servicio País en zonas urbanas a lo largo de Chile se comenta que la pandemia evidenció un nutrido portafolio de recursos que en muchos casos se encontraba adormecido y que en otros se activó a raíz de la urgencia del contexto. Por ejemplo, en la comuna de Alto Hospicio (FSP, 2020b) se visibiliza una comunidad que no era tan pasiva como se pensaba inicialmente y tal vez un factor de incidencia podría estar asentado en un pasado salitrero de estrategias cooperativas. En el caso de Lo Prado (FSP, 2020a), las ollas comunes no tardaron en aparecer y se mantuvieron sin bajas durante un largo periodo de tiempo, lo que tiene directa relación con la fuerte historia de autogestión de su comunidad, ya que el grupo originario proviene de una histórica toma que luego de una larga lucha consiguió la anhelada vivienda propia. En el caso de los barrios de la zona sur poniente de Punta Arenas (FSP, 2020c), cuyos habitantes también comparten una larga historia de esfuerzo y autogestión, rápidamente lograron organizar una serie de campañas (algunas de gran envergadura) y vincularse con la estructura de oportunidades local tanto pública como privada.

Uno de los aspectos positivos que ha traído como consecuencia el Covid-19 en las zonas urbanas ha sido paradójicamente la posibilidad de reencontrarse. En numerosos casos el confinamiento y el desempleo han obligado a muchas personas a permanecer de forma constante en sus territorios y las ollas comunes, comedores u otras instancias solidarias han sido espacios articuladores del tejido social existente. Un ejemplo de esto es la organización que han comenzado a mostrar algunas de las ollas comunes de Alto Hospicio, las que se articulan para gestionar de forma más eficiente las donaciones; cuando no ocupan una donación se la entregan a otras personas y así sucesivamente. Por otra parte,

"se observa que los comedores solidarios tienen una tradición más antigua y mayor permanencia en el tiempo, lo cual compone un rico portafolio de organización y autogestión, cuyos aprendizajes han podido ser aplicados hoy en instancias como las ollas comunes"

(FSP, 2020b).

“Al final la olla común rearticuló, lo que habíamos dicho que no se veía mucho, el tejido de organización, la olla común ha sido un impacto de motivación, de hacer algo sin recibir nada [...]. Los procesos son muy caóticos para muchos, pero han generado una oportunidad de organización”

(profesional Servicio País, comuna de Lo Prado, ciclo 2020-2021, citado en FSP, 2020a).

También se ha observado un aumento en la participación de los hombres, quienes por lo general no suelen participar de forma activa de las instancias comunitarias, usualmente por sus lejanas y extensas jornadas laborales. No obstante, se sigue constatando la preponderancia del liderazgo femenino; en casi la totalidad de los casos que apoya el programa Servicio País son grupos de mujeres los que lideran las ollas comunes, comedores y otros espacios solidarios.

Resulta interesante reflexionar por un lado sobre la reaparición de las ollas comunes y por otro sobre el rol de las mujeres, las que en un contexto complejo cruzado por las restricciones de la cuarentena son finalmente quienes lideran la mayoría de las iniciativas y estrategias de resistencia y solidaridad, algo que solo se había visto con esta intensidad en plena dictadura y crisis económica. Ahora bien, es importante también agregar a la reflexión la perspectiva de género, pues una parte de esta participación está ligada a la tarea histórica de cuidado que ha sido relegada en ellas, pero en el contexto actual emergen y la viven también desde la vereda del liderazgo y el empoderamiento.

En estos espacios no solo se ejercen prácticas de cuidado, sino que también se generan instancias de participación política, cuestionamientos, reflexiones e interpelaciones al ámbito público y privado, al rol y quehacer de las comunidades, todos elementos claves para el fortalecimiento de un portafolio de recursos. Estos espacios representan una gran oportunidad para fortalecer acciones tendientes a la densificación del tejido social. Las ollas comunes y otras instancias emergentes ponen en jaque la alienación e individualismo tan arraigados en zonas urbanas. Si bien la organización de las comunidades es vital para enfrentar siniestros, es también síntoma de un sistema fallido, por lo tanto es importante no caer en la idealización de estos procesos.

“Si bien las ollas comunes, en tanto organizaciones sociales, tienen una serie de efectos positivos sobre las personas en cuanto a liderazgo u organización, nacen a partir de una carencia básica de alimentos, por lo que se entiende que,

a pesar de sus externalidades positivas, ni la olla común ni el hambre debieran existir”

(Rodríguez, 2021, p. 436).

La cohesión social es el gran tema en lo urbano en contraposición a lo rural, donde existe la percepción de que los recursos sociales parecieran ser más sólidos, lo que en parte se explica por los lazos filiales/vecinales, la historia conjunta y la lejanía de la estructura de oportunidades que ha hecho que estas comunidades desplieguen estrategias distintas, donde pareciera ser más fácil estimular la autogestión. En lo urbano la asistencia y la sobreintervención son una barrera muy usual que hace que lo colectivo sea algo más complejo de impulsar. No obstante, con cada emergencia se articula con rapidez la acción y organización colectiva. La emergencia sanitaria ha sido un siniestro de larga duración y sin fecha clara de término, lo que ha obligado a reactivar antiguas estrategias y a generar otras nuevas para cubrir necesidades y mayores grados de reflexividad en los territorios, recursos que debiesen ser cuidadosamente resguardados y capitalizados para mantenerlos activos una vez que amaine la crisis.

Un problema del marco normativo emergente en el contexto sanitario fue el protocolo de funcionamiento de las ollas comunes emitido por la Subsecretaría de Prevención del Delito, que tenía por intención llevar un control de estas y sus participantes. La instrucción era que los organizadores se empadronaran y distribuyeran las raciones para que las personas no saliesen de sus domicilios. Además, establecía que eran los ediles de cada comuna los responsables de determinar quiénes realizaban las labores, el lugar y si este contaba con las medidas sanitarias requeridas. Todo esta información se enviaba mediante un acta a Carabineros, quienes autorizaban el funcionamiento de cada olla común.

Este protocolo fue arduamente cuestionado por diversas organizaciones y personas de la sociedad civil que señalaban que este documento no se condecía con la realidad, ya que gran parte de las ollas comunes no contaban con la capacidad para repartir a cada domicilio y entregar listados con datos personales ponía en riesgo a muchas personas en situación irregular que trabajaban como voluntarias en estas instancias y que a la vez requerían del apoyo de estas para cubrir parte de sus necesidades básicas.

“Los municipios, al menos el nuestro, no estuvieron a la altura de entender esto, todo el mundo sabe que en Santiago está concentrada la mayor cantidad de migrantes, y todo el mundo sabe que la gran parte de estos migrantes no están regularizados, pero desde las instituciones y el municipio no ha habido intención. Nosotros tampoco hemos querido enviar listado porque sabemos las políticas de este municipio y del Gobierno, y eso significaría entregar a la gente para la expulsión, entonces nuestras ayudas son piolas, muy fraternas y se hace lo que se puede desde el territorio. De hecho, nosotros cuando estábamos confinados lo que hicimos fue que mandamos a hacer unos petos, porque nosotros además tenemos ruta de calle todos los lunes, entonces nos mandamos a hacer unos petos blancos con letras verdes que dicen ‘Junta de vecinos’ y eso era nuestro carnet, nunca pedimos permiso para la solidaridad. Nunca mandé listado porque además era exponer a nuestra gente [...] el mandar la lista de nuestra gente era entregarlos a la repre y a migración, po’, así que no, no entregamos nada”

(mujer, arrendataria, Santiago Centro).

A modo de cierre de este apartado podemos sostener que nuestras ciudades, segregadas y desiguales, han mostrado crudamente la exposición que sufre una buena parte de la población a precarias condiciones de vida que solo suman factores de riesgo para la propagación del virus en el TBC. A la luz de los hechos recientes podemos afirmar que la pandemia ha dejado en evidencia que los problemas derivados del actual modelo de desarrollo (que ha traído todas las consecuencias expuestas anteriormente) que antes parecían exclusivos de quienes los sufrían son en realidad problemas fundamentalmente colectivos que involucran a toda la sociedad.

Marco normativo

Los TBC suelen estar sujetos a distintas normativas que regulan (o no) las actividades que se desarrollan en estos. Estas muchas veces limitan o favorecen el potencial de desarrollo que subyace en el patrimonio biocultural de las comunidades y afectan los procesos de transformación social y superación de la pobreza.

El marco normativo en el TBC es un amplio abanico que abarca desde el ordenamiento y la planificación territorial, la regulación de los servicios básicos, normativas que prevén los riesgos ambientales presentes y futuros, hasta el es-

tándar de los asentamientos, su funcionalidad y valor arquitectónico, los instrumentos que salvaguardan la cultura y los ritos, entre otros.

El marco normativo se compone de toda una pirámide de instrumentos jerárquicamente organizados. Cada eslabón de la pirámide cumple una función diferente y complementaria. En su cúspide yacen los instrumentos de mayor poder y generalidad: Constitución, tratados, pactos, convenciones internacionales. Este constituye el eslabón más estable dentro de la pirámide y por lo tanto es poco usual que se apliquen cambios profundos en él.

Luego le siguen las leyes orgánicas, generales y simples que pasan por la aprobación del Congreso. Regulan aspectos más específicos y suelen ser instrumentos sectoriales. Más abajo encontramos decretos de ley, decretos supremos y reglamentos que operativizan las obligaciones derivadas de la ley. En la base de la pirámide están los recursos de menor jerarquía como ordenanzas, resoluciones, instructivos y circulares. Se trata de instrumentos más flexibles, simples en su elaboración y aprobación. Este orden vertical opera de la siguiente manera: ningún instrumento de carácter inferior puede contravenir una obligación o principio establecido por normas de carácter superior. Si fuese el caso, los actos jurídicos quedan nulos.

Figura 10. Algunos elementos del marco regulatorio que inciden sobre el desarrollo territorial

Ordenamiento territorial	Servicios básicos	Construcción	Patrimonio y cultura	Medio ambiente
Política nacional de desarrollo urbano	Servicios sanitarios (agua y alcantarillados)	Ley general de urbanismo y construcción (LGUC)	Ley de Monumentos Nacionales	Ley sobre bases de medio ambiente
Instrumentos de planificación (PRDU, PROT, PRI, PRC, LU)	Electricidad y gas	Ordenanza de urbanismo y construcción (OGUC)	Artículo 60 OGUC (Inmuebles de conservación histórica, zonas de conservación histórica)	Legislación ambiental específica (ruidos, aire, suelo, agua, fauna, patrimonio, etc.)
Leyes (Integración social urbana, aportes al espacio público, DL N°3516, etc.)				Ley de humedales urbanos

Fuente: elaboración propia.

Entre las regulaciones que más inciden sobre los sistemas urbanos podemos encontrar, en primer lugar, las de ordenamiento/planificación territorial, que en el caso de Chile se subdividen en cuatro escalas: nacional, regional, intercomunal y comunal. Estas tienen por finalidad establecer roles, zonificar, jerarquizar, dar estructura a la movilidad, etc.

Actualmente este conjunto de políticas, leyes, reglamentos e instrumentos se encuentra disperso en diferentes organismos del Estado. Si bien el Minvu ha tenido un rol protagónico en la materia, distintos ministerios tienen atribuciones específicas sobre el ordenamiento y la planificación del territorio, como es el caso del Ministerio de Defensa, a cargo de la ordenación del borde costero. Algunas de las dificultades observadas tienen que ver con que estos instrumentos suelen superponerse y generar discordias en su aplicación.

La base de la estructura normativa para el ordenamiento territorial se puede resumir en el siguiente esquema:

1. Plan Regional de Desarrollo Urbano (art. 2.1.5. OGUC): establece la estructuración del sistema de los centros poblados de la región, sus relaciones espaciales y funcionales, y las metas estimadas de crecimiento de los mismos.

2. Plan Regulador Intercomunal (art. 2.1.7. OGUC): regula el desarrollo físico de las áreas urbanas y rurales de diversas comunas que por sus relaciones se integran en una unidad urbana. Es el único instrumento que incluye las áreas rurales. El problema es que al ser de carácter indicativo no regula efectivamente el área rural; la Seremi del Minvu no puede ejercer ningún tipo de regulación o criterio de desarrollo sobre estos territorios.

3. Plan Regulador Comunal (art. 2.1.10. OGUC): instrumento de carácter normativo que establece el límite de las áreas urbanas de las comunas, las condiciones de ocupación del territorio a través de normas urbanísticas, los trazados viales, la fijación de límites urbanos, las densidades, las prioridades en la urbanización de terrenos y las zonas o inmuebles de conservación histórica. Un problema significativo es que muchas veces este instrumento queda invalidado por otros de jerarquía superior como la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC), la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (OGUC) o las circulares de la División de Desarrollo Urbano (DDU).

4. Plan seccional: instrumento que detalla un sector reducido del PRC, fija trazados, anchos de calles, detalla zonificaciones, áreas afectas a expropiaciones, etc. Regula de una manera morfológica.

5. Límite urbano: es el instrumento más básico de planificación y “consiste en una línea imaginaria que delimita las áreas urbanas”. Divide el territorio entre área rural y área urbana.

En segundo lugar encontramos las normativas relacionadas a la dotación de servicios básicos, entre ellas están los servicios sanitarios de agua y alcantarillado y los de electricidad y combustibles. Las primeras están reguladas por la Superintendencia de Servicios Sanitarios y contienen una serie de leyes e instrumentos que norman por ejemplo las concesiones sanitarias, la distribución del agua potable, la recolección y disposición de aguas servidas y las normas sobre calidad de atención a los usuarios de estos servicios, las tarifas de los servicios sanitarios, el subsidio al pago de consumo de agua potable y el servicio de alcantarillado de aguas servidas, el manejo de lodos generados en las plantas de tratamiento de aguas servidas, las instalaciones domiciliarias de agua potable y alcantarillado, entre otras.

Las segundas son fiscalizadas por la Superintendencia de Electricidad y Combustibles y cuentan con instrumentos para normar tanto los servicios eléctricos (instalación, tarifas, alumbrado público, etc.) como los de gas y otros combustibles, instalaciones interiores y medidores, transporte, distribución y almacenamiento, reglamentos de seguridad para las instalaciones y operaciones de producción, normas de emisión de material particulado para los artefactos que combustioneen o puedan combustionar leña y derivados de la madera, etc.

En tercer lugar están las normativas asociadas al ámbito de la urbanización y construcción, que regulan los procedimientos administrativos, el de planificación urbana, el de urbanización y construcción, y los estándares técnicos tanto de diseño como de construcción. Aquí encontramos la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC), que es el cuerpo normativo que fija el marco legal que rige en todo el país. De ella se desprende mediante su artículo 2º la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (OGUC) que contiene disposiciones reglamentarias de esta ley y regula el procedimiento administrativo, de planificación urbana, urbanización y construcción, y los estándares técnicos de

diseño y construcción exigibles. Por último, en un tercer nivel encontramos las normas técnicas que contienen y definen las características técnicas de los proyectos, materiales y sistemas de construcción y urbanización de acuerdo a los requisitos de obligatoriedad que establece la ordenanza general.

En cuarto lugar encontramos las disposiciones referentes al patrimonio y la cultura. Acá tenemos por ejemplo la Ley N°17.288 sobre Monumentos Nacionales que crea el Consejo de Monumentos Nacionales y regula los monumentos nacionales, los monumentos históricos, los monumentos públicos, los monumentos arqueológicos, los santuarios de la naturaleza, las zonas típicas, las zonas de conservación histórica y los inmuebles de conservación histórica. La LGUC, a través del inciso segundo del artículo 60°, prevé la protección del patrimonio local a través de los Planes Reguladores Comunales con las respectivas denominaciones de zonas de conservación histórica (ZCH) e inmuebles de conservación histórica (ICH). Es importante mencionar que aun cuando el patrimonio nacional está amparado en la Ley de Monumentos Nacionales las intervenciones sobre estos también están reguladas por las disposiciones establecidas en los Planes Reguladores Comunales.

En quinto lugar podemos mencionar las normativas relacionadas con la gestión ambiental. Acá encontramos por ejemplo la Ley N°19.300 sobre bases generales del medio ambiente y su modificación, y la Ley N°20.417 que crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente. Esta cuenta con instrumentos como la Evaluación Ambiental Estratégica, requisito para la aprobación de los instrumentos de planificación territorial mencionados anteriormente, el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) y la participación ciudadana, entre otros.

Es importante mencionar que existe un marco normativo general que regula todo el territorio nacional, pero a la vez existe un marco específico según cada territorio, pues a nivel regional encontramos instrumentos como las Estrategias Regionales de Desarrollo y a nivel comunal también es posible encontrar algunos instrumentos de planificación como los planes de desarrollo y ordenanzas locales, que en algunos casos permiten y/o restringen la planificación, construcción y desarrollo de las ciudades/localidades/asentamientos, así como la disposición de normas que regulan la convivencia al interior de estos.

Otra normativa importante de mencionar es el Decreto Ley N°3.516 de 1980 del Ministerio de Agricultura, el cual establece que la subdivisión predial mínima de suelo agrícola puede ser de un máximo de 5.000 m² con permiso para construir viviendas. En virtud de este instrumento es que se desarrolla y puebla la zona agrícola y se observan fenómenos de periurbanización sin planificación previa, lo que genera desarticulación en las ciudades, presión sobre las redes viales y pérdida de suelo agrícola, entre otros problemas.

También es importante a tener en cuenta que las figuras organizativas asimismo cuentan con un marco normativo (juntas de vecinos y organizaciones funcionales según la Ley N°20.500, sindicatos, comunidades indígenas, cooperativas, etc.) o instancias publicadas (que se asocian a servicios sociales y básicos: Consejo de la Sociedad Civil (Cosoc), centros de padres/consejos escolares, etc.).

Algunas problemáticas

En primera instancia, el excesivo centralismo en Chile ha concentrado recursos en las tres ciudades mayores, lo que ha aplazado las inversiones en regiones para cuando los problemas ya se hacen urgentes de atender. Por otra parte este ha dilatado la obtención de recursos en las distintas comunas, lo que aumenta los tiempos de respuesta a las necesidades locales y genera descalces entre la necesidad y el tiempo de respuesta.

Esto ha tendido a aumentar la brecha existente entre estas realidades. A esto se suma el sectorialismo con el que se han construido nuestras ciudades, que evidencia poca coordinación y articulación.

“Lo que tenemos es una forma de hacer ciudad y territorio que responde a un Chile que hoy día ya no da más, que es muy centralista y es sectorialista, es decir, las decisiones se toman en Santiago y además se hacen desde distintos silos, podríamos llamarles, que son los distintos ministerios, cada uno tiene sus materias y las materias de los ministerios, si bien son las personas... finalmente se construyen casas. Por lo tanto, en el fondo las decisiones se toman desde las dimensiones sociales, pero luego a la dimensión social no se le invierte”

(mujer, académica, Valdivia).

En segundo lugar, la regulación tardía ha evidenciado que en muchos casos la planificación vigente no reconoce ni proyecta el dinamismo de las ciudades. Un

buen ejemplo de esto ha sido el crecimiento con poca planificación y control de las ciudades intermedias, que ha terminado por reproducir algunas de las mismas problemáticas que se observan en las grandes urbes como fragmentación, segregación, déficit de áreas verdes y de equipamiento urbano.

A esto se adicionan los instrumentos obsoletos o inexistentes que no garantizan una planificación real del territorio ni entregan soluciones efectivas a los problemas urbanos, y la escuálida planificación del territorio rural o rururbano para el caso de este TBC. Esto deja en muchos casos en libertad de acción al mercado.

Por otro lado, algunos de los entrevistados señalan que en los instrumentos no se ve reflejada una decisión de ciudad, sino que, por ejemplo, en el caso de los PRC, cada municipio toma sus propias decisiones, lo que es muy positivo por un lado, pero promueve una gran desigualdad por otro, ya que muchas de estas decisiones están sujetas a la variable del financiamiento, lo que da como resultado ciudades diametralmente distintas con solo unos pocos kilómetros de distancia.

En tercer lugar podemos comentar que uno de los mayores conflictos dentro este TBC es el mercado del suelo. Este se ha convertido en un gran escollo tanto para la planificación territorial como para los sectores empobrecidos. La temprana liberalización de los suelos tuvo graves consecuencias en sus precios, lo que terminó por moldear el desarrollo de las ciudades respecto a la posibilidad de acceso a ellos, incrementar patrones de segregación y reproducir desigualdades.

Fuentes (2015) ilustra lo anterior con algunos datos. Por ejemplo, en Santiago el 36% de los hogares no tiene los ingresos suficientes como para acceder al mercado de viviendas nuevas; en el caso de Valparaíso la situación empeora y alcanza casi el 50% de los hogares. Según el autor estos datos constatan que el mercado no garantiza el acceso al suelo urbano y las oportunidades que brinda la ciudad, sino todo lo contrario.

Además, según lo planteado por Gasic (2020), el suelo urbano tiene la particularidad de no ser producido y por ende la demanda crea el mercado y sus precios, mientras que la demanda que explica el mercado puede no ser la actual

dado que empresas y fondos financieros reservan terrenos para proyectos futuros, lo que puede alterar de manera importante el mercado del suelo cuando hay exceso de capital, bajas tasas de interés, etc.

Respecto a esto, los entrevistados concuerdan en que es un problema de gran envergadura que ha sido desatendido por mucho tiempo. La decisión política sobre la ciudad se sustenta en el actual marco normativo, el cual hasta hoy ha permitido una alarmante reproducción de desigualdades al interior de las ciudades.

*“Hoy el marco normativo sirve para regular la convivencia, pero para regular la convivencia entre los tenedores del suelo
(hombre, académico, La Serena).*

Además se recalca el peso que tienen las políticas habitacionales a la hora de marcar pautas para el crecimiento urbano, pero estas no han sido acompañadas de una planificación cuidadosa ni de inversión estatal que asegure plusvalías urbanas a todos sus habitantes. La política habitacional de vivienda social a razón de precio de suelo ha promovido su radicación en las periferias urbanas. Algunos ejemplos de esto son la población San Ramón de Temuco²⁸ y el condominio social Altos de Playa Blanca en Iquique²⁹, ubicados a 27 y 15 km del centro respectivamente y carentes (al momento de su inauguración) de todo tipo de servicios aledaños. Por ello es que resulta especialmente relevante la planificación y acción intersectorial que aseguren grados de integración y crecimiento sostenible.

Pero no todo es tan negativo. En los últimos años se reconocen importantes avances, como el Plan para la Gestión de Uso de Suelo del Minvu que contempló dos ejes: la creación de un banco de suelos para la construcción de proyectos habitacionales que se concretó en junio de 2020 y la implementación de

²⁸ El barrio de viviendas sociales de San Ramón, erigido en 2005 en el límite de Temuco con Freire (luego de que el Minvu introdujera la posibilidad de construir viviendas y conjuntos habitacionales sociales en áreas rurales), se tradujo por un lado en la posibilidad de acceder a la vivienda para un grupo significativo de personas, pero a la vez tuvo un alto costo social, pues implicó que las personas debían vivir aisladas, lejos de las fuentes de trabajo y redes sociales, sin los servicios ni equipamiento mínimo necesarios para habitar en la ciudad.

²⁹ Altos de Playa Blanca es el primer condominio de viviendas sociales construido después de mucho tiempo de ausencia de construcción de viviendas sociales en Iquique (la explicación responde, entre otras razones, a la obsolescencia del PRC de dicha comuna).

una secretaría ejecutiva para la gestión. Esto apuesta por generar una mejora de la integración social mediante la adquisición de suelo bien localizado y un instrumento que aporte en la planificación urbana.

La movilidad en las ciudades es otro factor que afecta la planificación urbana. En el país existen instrumentos como los planes maestros de transporte urbano, pero “actualmente en Chile existen instrumentos como los planes maestros de transporte urbano, los que se encuentran en general poco actualizados, y pese a que son un componente de la planificación urbana, frecuentemente sostienen una relación arbitraria con ella” (Espacio Público, 2018). En muchos casos ha sido el mismo Estado el que ha propiciado la creación y concesión de carreteras urbanas que potencian el uso del automóvil en lugar de fortalecer el transporte público u otros medios de movilización, lo que reiterativamente ha terminado por fragmentar el espacio aprovechando las desventajas de algunas comunidades. Esta relación refuerza la idea de considerar al transporte como un componente estratégico de la planificación urbana y no como un sector aislado de esta (Ibid.).

En cuarto lugar podemos comentar sobre el acelerado proceso de urbanización que se puede constatar a lo largo del país y la modalidad de expansión de las ciudades. Entre los expertos y académicos existe acuerdo sobre el negativo impacto que tiene el crecimiento sin control de las ciudades y la baja proyección que estas tienen hacia patrones de sustentabilidad, tanto en lo ambiental como en lo social. Por otro lado, “la modalidad de expansión urbana es vista como la única forma de acceso al suelo por los grupos de menores ingresos. Sin embargo, se advierte la insostenibilidad y la inseguridad en la tenencia del suelo” (Fuentes, 2015, p. 36).

“El supuesto del desarrollo donde la ciudad es infinita y se puede expandir eternamente finalmente lo único que puede traer es desigualdad”

(mujer, funcionaria pública, Los Lagos).

Existen aspectos legales que han permitido la periurbanización de las ciudades como el decreto N°3.516 que permite la subdivisión de predios “rústicos” en 0,5 hectáreas, lo que genera un crecimiento disperso y desarticulado que pone aún más presión sobre la vialidad y conforma enclaves autosegregados en las ciudades.

El crecimiento por mancha de aceite³⁰ también presenta un riesgo, pues puede magnificar el riesgo de desastres como inundaciones súbitas, contaminación y barreras físicas que impiden el crecimiento de las raíces y fomentan la pérdida de masa forestal urbana. La fauna se ve perjudicada por sustancias tóxicas, vehículos, pérdida del hábitat y sus fuentes de alimentos. Esto se suma al cada vez más alto consumo energético e hídrico tensionado por las amenazas del cambio climático, lo que implica un gran desafío para la planificación territorial, ya que hasta ahora las ciudades se han pensado y modelado mirando el pasado (eventos críticos, siniestros, etc.). No obstante, hoy el requerimiento para los planificadores debe realizarse mirando y modelando un escenario a futuro.

Otro desafío pendiente en la materia es la modernización de los instrumentos de planificación territorial. Hoy en Chile el principal instrumento de las zonas urbanas son los Planes Reguladores Comunales, los cuales se han quedado atrás regulando la forma y no permiten, por ejemplo, avanzar en la carbono-neutralidad, dar indicios del manejo de las olas de calor, la optimización de agua o energía, entre otros. Se requiere un salto cualitativo en la actualización de estos instrumentos, los que deben apuntar hacia el desarrollo de ciudades resilientes que pongan al centro de sus preocupaciones la calidad de vida de todos sus habitantes.

La percepción general es que el marco normativo dentro de las ciudades la mayor parte de las veces resulta ser un obstaculizador más que un facilitador. Si bien se reconocen aspectos positivos, el sentimiento que prevalece es que los ciudadanos, sobre todo aquellos de menores ingresos, no son una prioridad ni están al centro de lo que se hace o planifica.

Una de las entrevistadas relata con desconfianza las implicancias que vislumbra en la Ley de Integración Urbana.

“El tema es que hay una actual ley que ya fue aprobada en primera instancia, que es la Ley de Urbanismo de Integración Urbana. Este plan maestro dice que en el momento en que se apruebe y se promulgue y se instale significa que el gobierno central desde el Minvu puede incluso, pese [a los] planes

³⁰ La metáfora de la mancha de aceite refiere a un crecimiento urbano desordenado y desregulado, el que tal como un derrame de aceite se desparra sobre el territorio.

reguladores actuales, determinar que hay ciertas zonas donde se debiera construir, entonces se va a construir. Esa famosa Ley de Integración Urbana lo que viene a traer, digamos, es un negocio redondo para las inmobiliarias [...] vamos a hablar de polos, de grandes construcciones de torres en medio de la ciudad donde se había establecido la normativa, pero esta viene por sobre la normativa, entonces se van a construir miles [de] casas, van a ser 100-120 para gente pobre y las otras van a ser un negociado. Y creemos que todo viene de la mano, pero en realidad [a] los grandes empresarios no les gustan estos barrios pobres, de negros, de prostitutas y obreros, entonces primero tienen que echarnos y después de echarnos ahí viene el plan de reinstalar esta ciudad moderna, distinta, que no es la que existe ahora”

(mujer, arrendataria, Santiago).

La Ley de Integración Social y Urbana (LISU)³¹ se valora como un esfuerzo importante que apunta a incluir la perspectiva de la integración e inclusión social y urbana, no obstante, se ha generado un intenso debate tanto entre los ciudadanos como desde la academia sobre sus definiciones y alcances. Destacan las observaciones emitidas por el Centro de Políticas Públicas UC (2019) que apuntan a que el proyecto de ley carecería de una definición clara sobre integración social y urbana, sus bajas probabilidades de alcanzar un impacto significativo en términos de heterogeneidad social, la excesiva confianza depositada en el mercado como prestador de servicios y la imposibilidad de traducir los objetivos de integración social a metas cuantificables, por ejemplo, conforme a los estándares propuestos por el Estado (Sistema de Indicadores y Estándares de Desarrollo Urbano, Siedu).

Según Monardes (2021), en Chile, pese al posicionamiento del concepto de integración social urbana mediante diversos instrumentos, estos han reducido el concepto y su noción ha sido fragmentada y sectorialista, lo que ha dado como resultado que el enfoque utilizado reduce la integralidad del fenómeno y tiene un impacto más acotado que no considera la ciudad como un sistema integral ni una gestión articuladora y conciliadora entre los diferentes actores, con poco interés por realizar acciones a mayor escala que dejen de tener como única

³¹ En resumidas cuentas, esta ley contempla por una parte fusionar el Ministerio de Vivienda y Urbanismo con el de Bienes Nacionales creando el Ministerio de Ciudad y Vivienda, aumentando sus atribuciones, y por otra la densificación en zonas de desarrollo urbano a través de la creación de polígonos de integración urbana (donde existirían incentivos inmobiliarios), flexibilizando las condiciones de construcción, incorporando además una política de arriendo protegido y mayor fiscalización en materia de viviendas sociales.

unidad el conjunto habitacional. Además, los instrumentos no tienen complementariedad con el enfoque utilizado.

Uno de los vacíos señalados dentro del marco normativo del TBC dice relación con la ausencia de normativas de regeneración urbana. Si bien se han hecho esfuerzos desde distintos planes y programas a lo largo del país, actualmente Chile carece de una política en esta materia. Desde la academia existe cuantioso material con recomendaciones y propuestas sobre este tema, que se reconoce como un aspecto prioritario dentro de las ciudades. Sobre esto comenta uno de los entrevistados, doctor en Desarrollo Urbano, quien hace hincapié en un punto de vital relevancia para este TBC: la importancia de la construcción y preservación de identidad en lo urbano, algo que han pasado por alto buena parte de las políticas.

“No tenemos normativas de regeneración urbana. No hay ninguna normativa que genere externalidades positivas para generar regeneración, toda la normativa trabaja como con la tabula rasa, el nuevo consultor o autoridad trae su nuevo plan y esos planes no funcionan y toda la construcción de la planificación territorial se hace por capas que van sepultando lo anterior. La construcción de identidad, de memoria colectiva se hace por capas, se hace por capas de resignificación de lo anterior, nos tapamos de cemento, pero no se reconoce lo otro”

(hombre, académico, La Serena).

Por último podemos mencionar la baja incidencia ciudadana en materia de planificación. En la Política Nacional de Desarrollo Urbano se señala que la planificación urbana requiere de una participación ciudadana “efectiva”, entendida como “una condición proactiva” que debe ser garantizada por la institucionalidad (Minvu, 2013, párr. 5.4.2), sin embargo, esta política tiene carácter indicativo.

La promulgación de la Ley N°20.500 sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública fue un gran avance en la materia, sin embargo, en estas instancias aún prevalece el carácter consultivo por sobre el resolutivo, lo que dificulta la incidencia efectiva del ciudadano común sobre las decisiones y acuerdos relativos a su territorio. Fomentar este tipo de participación supone una democratización y desconcentración del poder y de los mecanismos para acceder a él.

Entre las personas existe gran concordancia sobre este punto a nivel nacional y recalcan que la mayoría de las veces no son consultadas sobre los proyectos o iniciativas que se desarrollan en sus comunas, son consultadas de forma tardía o bien son invitadas a participar de esas instancias, pero siguiendo una forma de organización que no es la que se relaciona directamente con la problemática/iniciativa abordada. Por ejemplo, una dirigente relata que para un proyecto ambiental fue invitada desde el centro de madres, pero no desde la organización ambiental en la que participaba. Todo esto genera desmotivación, desencanto y desconfianza tanto hacia los procesos como hacia los resultados, pero sobre todo hacia las instituciones, lo que termina por alejar a muchas de estas personas y sus organizaciones de los procesos participativos.

“Aquí el alcalde te dice y no te consulta, ellos hacen, nomás, lo ideal sería consultar si nos trae beneficios o qué nos parece a la ciudadanía, pero no preguntan nada, sino que ellos creen que está bien hecho y a veces no está bien hecho, pero para ellos encuentran que todo está bien [...]. Me gustaría que nos tomen en cuenta más a nosotros, que le consulten a los ciudadanos, que opinemos más nosotros, como los ciudadanos de una ciudad y del país, nuestra opinión vale, y que nos escuchen porque igual tenemos que opinar sobre nuestra población o ciudad o el mismo país, sobre lo que está pasando. Sería importante que nos escucharan más”

(mujer, habitante de vivienda social, Punta Arenas).

“Nos convocan cuando hay cosas participativas, pero nos convocan a última hora, así como media hora antes, así como: ‘uh, disculpa, se me había olvidado avisarte...’. Porque tienen las decisiones tomadas, po’. De hecho, hay un proyecto ya instalado hace cuatro años acá que es el Revive Santiago, han pasado como diez consultoras, donde cada vez que llega una consultora se nos convoca, se nos invita y después todo lo que nosotros podemos avanzar se nos invalida, entonces ya optamos por no participar más. Al final hemos intentado jugar las reglas del juego y participar y todo, pero al final se nos invalida nuestra opinión [...]. Son ejercicios que no son democráticos, son falsos

(mujer, arrendataria, Santiago).

Portafolio de recursos y patrimonio biocultural

Descubrir el patrimonio biocultural en zonas urbanas puede parecer un poco más complejo, ya que muchas veces los recursos sociales y culturales no son evidentes a primera vista o se encuentran un tanto empolvados, pero esta es

una tarea insoslayable, ya que comprendemos que dicho patrimonio tiene el potencial de convertirse en la viga maestra de los proyectos de desarrollo local. En el caso de este TBC el principal recurso es su vasto patrimonio sociocultural, que se expresa por ejemplo en prácticas de cuidado comunitario, autogestión y cooperación que han desarrollado y siguen desarrollando las distintas comunidades. También encontramos recursos históricos, políticos, organizacionales, etc. Descubrir y analizar esta dimensión nos permite pensar en su potencial para construir y valorar formas de organización colectivas que han logrado romper con la atomización tan arraigada al modelo de desarrollo actual, generar redes de apoyo, actuar políticamente o lograr participación en espacios de incidencia sobre el devenir de la vida de las personas.

Figura 11. Portafolio de recursos del TBC urbano

Humano	Social	Cultural	Natural
Capacidad de organización	Amplia variedad de organizaciones sociales, culturales, religiosas, como juntas de vecinos, clubes de adulto mayor, consejos de la sociedad civil,	Diversidad Oficios Memoria histórica Expresiones artísticas (bailes, arte callejero, cultores, etc)	En el traslape con otros TBC se evidencian diversos recursos naturales (flora, fauna, tierra, agua, biota, etc.)
Empoderamiento femenino	consejos consultivos, agrupaciones de baile, deportivas, cooperativas, colectivos, asambleas territoriales, etc.	Comunidades de pueblos originarios	Quando el TBC es exclusivamente urbano se relevan los espacios públicos, como parques, plazas, etc., que constituyen pulmones verdes de las ciudades
Compromiso social-comunitario		Comunidades migrantes	
Capacidad de autogestión		Ritos y festividades (religiosas, populares, contemporáneas)	
Liderazgos positivos			
Capacidad de trabajo			
Apego territorial			
Capacidad de agencia			
Reflexividad			
Perseverancia			

Fuente: elaboración propia.

Tal vez la mejor escala para observar el rico portafolio de recursos urbanos es la barrial, la escala intermedia, aquella entre la vida privada y la pública donde acontecen y confluyen diversas formas de organización colectiva y donde se desarrolla un sinfín de eventos y actividades artísticas, recreativas, culturales, educativas, políticas, medioambientales, de ayuda solidaria, entre otras.

A través de estas actividades se promueven y potencian diversos activos de las comunidades; por ejemplo, las celebraciones o conmemoraciones involucran una participación masiva, aunque puntual, que refuerza el sentido de comunidad, la memoria y el sentido de pertenencia.

Acciones como las jornadas comunitarias de limpieza o la implementación de huertos urbanos que requieren de una organización sostenida por un lado fortalecen vínculos vecinales y por otro crean conciencia ambiental, generan cultivos de algunas especies y en algunos casos logran una suerte de expansión del espacio barrial. Este tipo de iniciativas cobra especial relevancia en contextos de ciudades pequeñas e intermedias, donde el traslape de TBC está más presente y donde muchos de sus habitantes son portadores de identidades y saberes que facilitan la implementación y continuidad de estos espacios. Un ejemplo de esto lo da la directora regional de la FSP de Magallanes en el contexto de un trabajo de asesoría en una iniciativa de barrio sustentable: “la raíz chilota que existe en la región está muy ligada a las huertas, a las quintas” (directora regional FSP Magallanes, comunicación personal en 24/11/2020). Esto se valora como un facilitador y un posible factor de continuidad del trabajo proyectado.

Las movilizaciones vecinales son una manifestación colectiva en torno a la protección de sus modos de vida y los espacios donde ocurre. En zonas urbanas con frecuencia se han podido observar pujantes movilizaciones gatilladas por la penetración del mercado inmobiliario en barrios tradicionales o bien por conflictos medioambientales que amenazan las formas de vida y vínculos forjados durante largo tiempo.

Estos son ejemplos de comunidades que buscan implementar soluciones a problemas colectivos a través de otras vías, las que hacen emerger valores alternativos a los dominantes donde es posible visualizar el interés común por sobre el individual, lógicas de cooperación en lugar de competencia y de un acceso equitativo a los recursos en lugar de apropiación individual.

Si bien en el TBC urbano persisten altos grados de atomización social, en los últimos años se ha visto un incremento sustancial de la participación, con claras diferencias entre los nuevos procesos y la participación institucionalizada. Este nuevo tipo de participación es una que moviliza, que invita a hacer, que no espera consultas, sino que provoca que sucedan cosas. Pero muchas de estas nuevas organizaciones, colectivos, asambleas, entre otros, no están conversando con el Estado, lo que por un lado es reflejo de la profunda deslegitimación de la política y las instituciones, y por otro de una profunda desconexión desde el Estado con lo que está sucediendo a escala territorial.

Organización y autogestión. Recursos primarios del TBC

El patrimonio biocultural constituye una fuente de oportunidades para hacer frente a las siniestralidades y problemáticas locales desde la movilización de los recursos propios. En este TBC uno de los principales tiene que ver precisamente con la capacidad de organización y autogestión de los recursos humanos y sociales.

El fenómeno de colaboración social no es nuevo en Chile, un país donde las catástrofes han aumentado su periodicidad y donde hemos podido ser testigos de la rapidez y en muchos casos efectividad con la que se movilizan las comunidades a lo largo del territorio, lo que ha ido generando una cultura particular frente a estos escenarios de crisis.

En los últimos dos años se vivenciaron dos hechos inéditos en nuestra historia, el estallido social y una pandemia que no ha dado tregua. Ambos sucesos han abierto una gran oportunidad de reflexión, pues si bien el estallido social tuvo como denominador común el territorio nacional, cobró especial fuerza en las zonas urbanas, y en el caso de la pandemia la escala ha sido global, pero ha afectado con particular intensidad al mundo urbano.

El 18 de octubre de 2019 es un día que quedará grabado en la historia de Chile, pues marcó el inicio de una serie de protestas sociales caracterizadas por la ausencia de líderes y la participación de un amplio espectro social que se tomó las calles exigiendo medidas para acortar las brechas de la enorme desigualdad social. La explosión social tuvo su alma en la dispar cuestión redistributiva, explicitada por la falta de experiencias comunes entre los chilenos, “probable-

mente gatillada por la acentuación de la experiencia del abuso tras los dichos hirientes de varios ministros en más de una ocasión y una agudización de la percepción de la desigualdad” (Joignant, 2019). Una de las cosas que llama la atención es que tras este evento comenzó a vislumbrarse la aparición de un sujeto colectivo capaz de movilizarse, organizarse y expresarse como nunca antes se había visto en el país, así como la aparición de nuevas narrativas.

Estos sucesos hicieron reflatar muchos recursos que habían estado un tanto dormidos y además permitieron activar y visibilizar la acción y participación de nuevos grupos. Frente a estos contextos hemos podido vislumbrar múltiples estrategias de resiliencia y resistencia solidaria.

En muchos de los barrios históricos o tradicionales de las zonas urbanas existe una arraigada memoria colectiva que les permitió activar rápidamente redes de colaboración y apoyo. Así lo relata una vecina de la histórica población La Victoria:

“Hubo un tiempo —antes del estallido social y antes de la pandemia— en que estábamos individualistas, cada uno en su mundo, pero ahora volvimos a nuestros orígenes”³²

(Vergara 240, 2020).

No obstante, la aparición de estas instancias en muchos de los barrios nuevos, consolidados la mayor parte en periodo democrático, donde los lazos vecinales por lo general han sido un tanto más débiles, no se hicieron esperar. En estos barrios, además de las mujeres, las y los jóvenes han jugado un rol importante como movilizadores. Muchos de ellos se sumaron a estas instancias con un discurso reivindicativo de lo colectivo, muy a flor de piel desde la vivencia del estallido social. El rol de las juventudes en estos espacios ha sido de vital relevancia en el TBC, pues además de movilizar una gran cantidad de iniciativas y organizaciones han sido un puente que ha ayudado a acortar las brechas digitales de los territorios más vulnerables, apoyando en muchos casos a sus vecinos a gestionar permisos, salvoconductos y realizar una serie de trámites o compras que en algunos momentos solo podían hacerse de forma virtual. Todo

³² La Victoria: unidos contra el hambre (18 noviembre de 2020). Recuperado de <https://vergaraz40.udp.cl/especiales/poblacion-la-victoria-ollas-comunes-coronavirus/>

esto ha abierto una gran oportunidad para comenzar a difuminar el estigma y las etiquetas con las que son usualmente catalogados los jóvenes (peligrosos, problemáticos, indiferentes, disruptivos). Las nuevas generaciones están participando de importantes y diversos cambios culturales, tanto estéticos como de inserción laboral mediante estrategias de trabajo informal, relacionales y con una gran cercanía a los medios digitales. Participan así de nuevas subjetividades, con nuevas temporalidades y nuevos recursos.

En cuanto a las organizaciones que se habían formado previamente podemos señalar que un buen número de asambleas territoriales que venían ejerciendo un trabajo colectivo sistemático estaban en buena posición para enfrentar el desafío de la pandemia; incluso antes del estallido social estos grupos redirigieron su foco a generar redes solidarias y apoyar a adultos mayores para la compra de insumos básicos, retirar medicamentos y renovar sus recetas, entre otros, y hacer una gestión vecinal de la salud mental, generando redes de comunicación virtual o telefónicas periódicas para realizar contención, acompañamiento o derivaciones en caso de ser necesario. Este proceso puso especial atención en adultos mayores, niños y mujeres vulnerables a sufrir violencia intrafamiliar (VIF).

Otro fenómeno que ha surgido con fuerza tras la crisis sanitaria es la aparición de una diversidad de redes y cooperativas de abastecimiento, generalmente lideradas por mujeres y que buscan generar solidaridad barrial mediante la provisión de alimentos, usualmente a través de circuitos cortos. De esta forma se produce un círculo virtuoso al interior de los barrios que por un lado apoya al productor local o bien establece y/o refuerza vínculos con productores de los otros TBC, y por otro permite conocer la procedencia de los alimentos u otros elementos, algo bastante olvidado en este territorio y que de alguna forma ha vuelto a humanizar el comercio. Un ejemplo de esto es la cooperativa La Balanza del barrio Yungay en Santiago, que comenzó con la distribución de abarrotes y verduras para luego constituir una cooperativa de costureras de mascarillas y toallas higiénicas de tela. En el seminario virtual sobre redes alimentarias localizadas urbanas (2021)³³ una de sus organizadoras comentó que además de la compra y el embalaje, en el proceso fueron reflexionando acerca del tipo de

³³ Seminario Redes Alimentarias Localizadas Urbanas (RALU) realizado el 27 de enero de 2021.

economía que querían, pues se habían dado cuenta de que el modelo económico actual pone en peligro el abastecimiento de los hogares. Hizo referencia principalmente a las alzas de precios y desabastecimiento vividos: “tuvimos que empezar a cambiar nuestra vida y la forma de comprar los alimentos”.

El motor de todas estas instancias es la resolución de problemas urgentes desde un gran objetivo compartido, el bienestar comunitario.

Resulta interesante además situar todas estas acciones en un contexto como el que vivimos, en un modelo de desarrollo profundamente individualista, donde el discurso imperante es el de valerse por sí mismos en todos los ámbitos. Pero finalmente estas instancias de resiliencia solidaria nos muestran cómo la organización colectiva es fuente de empoderamiento y una vía para enfrentar de mejor manera la crisis, lo que demuestra la necesidad e importancia de la colectividad.

Si bien aún hay mucho camino por recorrer, que las personas se reconozcan y sientan como pares lidiando y trabajando por los mismos objetivos comunes es sin duda un gran avance que promueve mayor capacidad de acción en torno a las problemáticas transversales.

En este contexto algunos de los grupos humanos del TBC han cumplido un rol importante en el desarrollo de estas iniciativas. Entre ellos destacan los asentados en el periodo de predictadura y los migrantes. El primer grupo es el que conserva la memoria histórica de lo que fue la gestión de ollas comunes en los tiempos de campamentos y luego en el periodo dictatorial; sus integrantes son el repositorio de historias, saberes y oficios que en el contexto actual se renovaron. Los migrantes, en tanto, además de acudir en búsqueda de apoyo fueron o siguen siendo voluntarios en los espacios de alimentación solidaria. Tienen mayor presencia en la zona norte y centro del país y han cumplido un rol movilizador dentro de sus territorios, además de propiciar convergencia de prácticas culturales. Con su participación se ha abierto una oportunidad para valorar los aportes que puede realizar este grupo altamente estigmatizado.

Un tercer grupo que llama la atención es el de las personas en situación de calle. En una entrevista realizada al sacerdote de la parroquia Nuestra Señora de la Victoria de la comuna de Pedro Aguirre Cerda este señaló que “la misma gente

de la calle, a la que le llevamos comida en la noche, se encargan de recoger la verdura que queda en Lo Valledor y nos la entregan dos o tres veces a la semana”³⁴. Esto da cuenta de una pasividad menor a la que usualmente se les asigna.

Para lograr financiamiento muchos de los voluntarios organizadores de las ollas comunes o comedores solidarios han utilizado las redes sociales para generar campañas, colectas de donaciones en alimento y de dinero, lo que da cuenta de una alta capacidad de agencia. En algunas ollas comunes también se ha observado la cooperación de los mismos vecinos que acuden a ella, quienes aportan según puedan. Muchos municipios también se han hecho presentes en estas instancias realizando aportes de alimentos no perecibles y elementos de protección, entre otros. En la misma entrevista citada anteriormente el párroco de Nuestra Señora de la Victoria señaló que “incluso hubo personas que decidieron donar parte de su 10% al comedor solidario” (Ibid.).

En este sentido, las capacidades de asociatividad, autogestión y colaborativismo que se desarrollan como resiliencia frente a las adversidades del contexto fortalecen vínculos y refuerzan la identidad de los grupos, ambas características fundamentales para fortalecer procesos territoriales y que constituyen parte fundamental del portafolio biocultural urbano.

Mujeres como articuladoras y sostenedoras del tejido social comunitario

Las comunidades que sufren el fenómeno de la pobreza y la exclusión social en el TBC suelen quedar al margen de los beneficios que implica vivir en la ciudad. Para sortear estas adversidades las comunidades se organizan y despliegan estrategias individuales, familiares y comunitarias que les permiten enfrentar sus problemas de mejor forma. En estas las mujeres juegan un rol clave como articuladoras y sostenedoras del tejido social familiar y comunitario, el que se hace aún más evidente en tiempos de crisis.

³⁴ La Victoria: Unidos contra el hambre (18 noviembre de 2020). Recuperado de <https://vergaraz40.udp.cl/especiales/poblacion-la-victoria-ollas-comunes-coronavirus/>

“El hombre es más reacio a participar, yo le digo que en mi junta de vecinos yo tendré, a ver, uno, dos, tres, cuatro, cinco hombres que participan, son poquitos los que están siempre apoyando, los que están siempre haciendo cosas, el resto son puras mujeres”

(mujer, habitante de vivienda social, Coquimbo).

Un claro ejemplo de esto se ha podido observar en los espacios de alimentación solidaria, donde las mujeres no solo han sido líderes en la mayoría de los casos, sino que además han cumplido un rol comunitario en la satisfacción de una necesidad básica y han convertido estas iniciativas en espacios de encuentro y convergencia barrial que han propiciado la cohesión social. Una de las entrevistadas relató el caso de una vecina que se encontraba con depresión y que en la olla común había encontrado un espacio de sanación, pues de algún modo establecer vínculos comunitarios (que no tenía previamente) le permitía encontrar un espacio de contención ante la soledad e incertidumbre que enfrentaba.

Ahora bien, como sostiene Puleo (2019), no se trata de caer en el discurso del elogio que sitúe a las mujeres como las abnegadas salvadoras, sino de reconocer la empatía y el cuidado como actitudes sumamente valiosas e inculcarlas desde la infancia también a los varones para aplicarlas más allá de nuestra especie.

Si analizamos los indicadores de participación de distintos programas sociales podremos constatar que la tendencia general es la existencia de una gran diferencia entre ambos géneros. Para ejemplificar esto se exponen algunos datos:

- a) Para 2020 el 63% de las personas que participaban en el programa Servicio País eran mujeres.
- b) El 80% de los dirigentes de las 140 comunidades de campamentos con que trabaja Techo-Chile son mujeres (Techo, Fundación Vivienda & CES, 2021).
- c) El 80% de las beneficiarias del principal programa de la Fundación Vivienda son mujeres (Ibid.).
- d) Aproximadamente el 80% de los usuarios de los programas de emprendimiento de Fosis son mujeres (Dipres, 2019c).
- e) El 82% de los hogares que presentan déficit habitacional subsidiados por el Fondo Solidario de Elección de Vivienda tienen jefatura femenina (Dipres, 2020).

f) El 73% de quienes lideran los proyectos del Fondo de Respuesta Comunitaria³⁵ son mujeres.

Según un estudio realizado por la Fundación Techo-Chile, la Fundación Vivienda y el Centro de Estudios Socioterritoriales (2020), las mujeres destacaban entre las principales motivaciones para ocupar roles de liderazgo las ganas de ayudar y trabajar con los vecinos, construir espacios diferentes que generen mayor bienestar para su comunidad, acceder a una vivienda adecuada y constituir a la comunidad como un interlocutor válido.

Al consultarles a los entrevistados sobre la diferencia en la vivencia de la pobreza entre hombres y mujeres existe frecuentemente concordancia sobre dos puntos. El primero es que la pobreza afecta de forma más cruda a las mujeres y el segundo es la diferencia de actitud exhibida entre ambos géneros. A la mujer se le atribuye mayor resiliencia a la hora de sobreponerse a situaciones adversas, así como un mayor compromiso social, responsabilidad, orden y capacidad de organización para gestionar tanto la vida familiar como la comunitaria.

“Las mujeres somos como más aperradas, yo creo, y siempre salimos adelante, no así los hombres. Los hombres se achacan más, les cuesta más todo, las mujeres siempre somos aperradas y salimos adelante, siempre la mujer ayuda al hombre a levantarse, la mujer tiene mucha más fuerza que el hombre en todos [los] aspectos”

(mujer, habitante de vivienda social, Punta Arenas).

A ellas se les asignan valores como la empatía, el afecto, la valentía, entre otros. En muchos casos estas características son relevadas por las propias mujeres tras la experiencia de la maternidad, la cual se transforma en una fuerza movilizadora ante la adversidad, ya que les permitiría no solo mirarse a sí mismas o a su círculo cercano, sino que también a su entorno. Todas estas características las posicionan como articuladoras y sostenedoras del tejido social comunitario.

³⁵ El Fondo de Respuesta Comunitaria es un fondo concursable promovido por más de treinta instituciones de la sociedad civil y dirigido a organizaciones de base y territoriales. El fondo entrega recursos económicos a proyectos que den respuesta a problemáticas generadas por el Covid-19 y vayan en beneficio de una comunidad. De estos, el 71% se relaciona con alimentación, le siguen higiene y protección, salud y cuidados, apoyo escolar, abastecimiento de agua y suministros. Los principales proyectos están relacionados con la implementación de comedores solidarios, talleres programáticos y/o capacitaciones, continuidad de proyectos comunitarios previos, apoyo directo a familias (kits sanitarios, cajas de alimentos, etc.) y otros ámbitos no categorizados.

“De todas maneras, creo que las mujeres vemos la pobreza como oportunidad. El hombre ve la pobreza como pobreza, se deprime... y no solamente con lo que veo en mi familia, lo veo a mi alrededor: el hombre que quedó sin trabajo le cuesta salir al otro día... yo me quedo sin trabajo, en la noche hago pan y al otro día salgo a vender en la mañana para que mis hijas coman”

(mujer, habitante de asentamiento precario, Alto Hospicio).

Ahora bien, el rol de cuidadoras de las mujeres se extiende en muchos casos más allá de su propio hogar, lo que genera por un lado espacios de encuentro, empoderamiento, fortalecimiento de lazos comunitarios, aprendizajes y participación, pero por otro las obliga a enfrentar dificultades que merman su calidad de vida, como la sobrecarga de tareas, lo que da lugar a un nuevo tipo de pobreza, la pobreza de tiempo³⁶ y la falta de remuneración por estas actividades, entre otros problemas.

Como se expuso en un capítulo anterior es de vital importancia reflexionar sobre los roles de cuidados asignados históricamente versus el rol femenino que cuida frente al desastre y subsidia, en muchos casos, el rol del Estado o bien el rol social. Una de las recomendaciones de la Cepal en la materia apunta a desmercantilizar la experiencia del cuidado, ya que acceder a servicios de cuidado de calidad también es una forma de reducir las desigualdades sociales y garantizar los derechos de quienes cuidan y quienes requieren ser cuidados. Para prevenir la reproducción de los estereotipos y roles de género, así como el aumento de las brechas de desigualdad y exclusión de las mujeres, es muy importante potenciar tanto las redes de apoyo como la corresponsabilidad social de los cuidados.

Dirigentes/as sociales, intermediarios clave

El rol y gestión de los dirigentes sociales es de gran importancia, pues muchas veces la escala de lo urbano requiere de un intermediario que ayude a movilizar a las comunidades, acercar e intermediar con la estructura de oportunidades e incluso entre sus mismos vecinos.

³⁶ El concepto de pobreza de tiempo puede ser entendido como la insuficiencia o escasez de tiempo disponible por parte de las personas para descansar o disfrutar del ocio debido a una carga excesiva de trabajo, ya sea remunerado o doméstico (Kalenkoski & Hamrick, 2013; Williams, Masuda & Tallis, 2016; Wodon & Bardasi, 2006).

Una de las problemáticas más usuales que condiciona las dinámicas sociales y territoriales es el tejido social fragmentado aparejado con el desinterés organizacional, que conlleva a perpetuar las figuras de líderes y lideresas por largos periodos de tiempo y que muchas veces genera clausuras simbólicas, concentración del poder de decisión y liderazgos personalistas que pueden generar conflictos, desconfianza e incluso hastío de los mismos líderes, quienes no se sienten retribuidos (simbólicamente) en su labor. Siguiendo la lógica de Bourdieu (1998), estas relaciones no estarían marcadas por el utilitarismo, sino que se suscribirían dentro de una serie de prácticas y discursos que obedecen a la economía de los bienes simbólicos.

Por otro lado, los liderazgos positivos generan un alto nivel de compromiso y promueven recursos como la reflexividad y el apego territorial, entre otros. Estos dirigentes y dirigentas son voces legitimadas por su comunidad, algo muy relevante en un escenario de alta desconfianza tanto hacia el mundo público como hacia el privado.

Durante la crisis sanitaria fue posible observar la importancia del rol que cumplieron los dirigentes, tal como se expuso en el capítulo de siniestros. Ellos entregan representación, son un canal de información de ida y vuelta, y son los primeros en organizar y canalizar las ayudas, así como promover instancias de autocuidado para sus vecinos, medidas sanitarias y de distanciamiento social, entre otras acciones. Según Mario Orellana, dirigente social de Renca, “ellos y ellas son la primera línea en su comunidad, son los primeros que saben si hay un contagio y los primeros que entregan soporte inicial a los vecinos. Después viene la muni, después viene el ministerio y las otras instituciones” (Hogar de Cristo, 2020)³⁷.

Una de las particularidades comentadas en el levantamiento de aprendizajes (FSP, 2020a) es que a diferencia de lo que ocurre en el espacio rural, una de las primeras labores que realizan los equipos de Servicio País en lo urbano es identificar liderazgos: “En lo urbano hay que entrar con personas. El diagnóstico es mucho más focalizado. En lo urbano hay que preguntarse quiénes son los que lideran” (directora regional de la región Metropolitana, citada en FSP, 2020a).

³⁷ “Los dirigentes sociales han estado dos pasos adelante en esta pandemia”. Recuperado de <https://www.hogardecristo.cl/noticias/mario-orellana-los-dirigentes-sociales-han-estado-dos-pasos-adelante-en-esta-pandemia/>

La diversidad como recurso transversal

Sin duda las ciudades condicionan modos de habitar y de relacionarse distintos a los de las zonas rurales. Entre las características distintivas que subyacen a la vida urbana podemos nombrar la diversidad. En este TBC coinciden y se superponen múltiples modos de vida, prácticas, culturas que se congregan en torno a sus particularidades, pero a la vez se gestionan formas de convivencia que aceptan y en algunos casos modifican sus propios referentes identitarios.

Las zonas urbanas son lugares de convergencia multicultural, una expresión concreta de la diversidad y mezcla social que da forma a la vida colectiva. La ciudad ha sido y es un receptáculo de grandes migraciones nacionales y extranjeras. Por ejemplo, encontramos al grupo humano de los migrantes, quienes han otorgado mayor diversidad cultural al TBC. También está el grupo de los pueblos originarios urbanizados, quienes en algunos casos mantienen viva la memoria del territorio a través de prácticas ancestrales. Pero además encontramos otros grupos y expresiones que constituyen una buena parte del patrimonio de este TBC, los que frecuentemente son blanco de discriminación y marginación social, sobre todo aquellos en situación de pobreza.

La diversidad es un recurso que no siempre ha sido relevado desde una mirada positiva, sino que cada vez es más común ver en las ciudades la promoción de núcleos homogéneos que sustentan su particularidad en la negación o rechazo de la otredad a pesar de que esta podría resignificarse y ser asumida como una fuente de desarrollo y crecimiento en un amplio sentido. Vale decir, podría permitirles a las personas y sus comunidades mayores posibilidades de ser, estar y hacer en la ciudad.



> Cerro Playa Ancha, Valparaíso. Fotografía de Jean Araya.

Reflexiones finales

En las áreas urbanas confluye una diversidad de fenómenos de distinta naturaleza social y política que se materializan en expresiones estéticas, espaciales, relacionales, normativas, materiales y simbólicas. En este espacio comparecen tanto políticas públicas como acciones ciudadanas.

Es muy común que cuando hablamos de este TBC las primeras impresiones o imágenes que se evocan en el imaginario colectivo sean bastante negativas, sobre todo cuando hablamos de pobreza urbana. Además, los medios de comunicación han tendido a reforzar una imagen estereotipada y acotada de este fenómeno y quienes lo padecen. Según un estudio realizado por la Alianza Comunicación y Pobreza (2014), los temas predominantes relacionados con pobreza cubiertos por los noticieros fueron los desastres naturales (29%), seguidos por la delincuencia (21%), la vivienda (18%) y el conflicto (16%). Y en total solo ocupan un 5% de las noticias emitidas.

Como Fundación sostenemos que la experiencia de la pobreza es un fenómeno dual, es decir, “donde las carencias, riesgos y postergaciones coexisten con recursos, capacidades y prácticas de protección” (FSP, 2013, p. 21), las que conforman parte importante del portafolio de recursos de las distintas comunidades de los diversos TBC.

La invitación es a realizar un cambio de mirada y ver más allá de la carencia o los problemas para valorar las múltiples posibilidades que nos ofrece este territorio y sus habitantes. Para esto resulta imprescindible visibilizar, salvaguardar y activar este patrimonio para proyectar horizontes de desarrollo local inclusivo que promuevan interacciones cooperativas entre los diversos grupos humanos que habitan el territorio. Es por esto que se requiere profundizar con ahínco acciones tendientes a la integración y reconocimiento de estos grupos y sus recursos. A partir de lo expuesto en el presente estudio surgen algunas reflexiones que son importantes de señalar.

i. Aprendizajes de las crisis recientes: estallido social y pandemia

Además de evidenciar un agotamiento social frente al modelo sociopolítico, el estallido social movilizó una serie de demandas centradas principalmente en la

necesidad de distribución equitativa de bienes y servicios, a lo que se sumó una crítica al estamento político y la visibilización de la necesidad de un cambio en el rol del Estado.

Este suceso abrió paso a una serie de reflexiones y nuevas experiencias. Ha re-emergido una identidad territorial y han aparecido nuevas narrativas, pero tal vez uno de los fenómenos más destacables fue la creciente participación e involucramiento que implicó dicho movimiento, los que contrastan fuertemente con la desafección política y en algunos casos comunitaria que se venía evidenciando estadísticamente por años, que a su vez encuentra un claro correlato en un creciente estado de frustración, desconfianza y malestar acumulados por años.

La consolidación del movimiento social dio paso a una acción política desde las bases que culmina con un inédito proceso constituyente que abre la posibilidad de pensar en un futuro mejor.

La pandemia de Covid-19 se instaló como la amenaza más reciente para la reducción de la pobreza a nivel mundial y sus efectos siguen acumulándose y golpean con particular fuerza a los sectores empobrecidos de las áreas urbanas, los que ante las restricciones de movilidad, paralización de buena parte de la actividad económica e instalación de un nuevo factor de inseguridad urbana, el hambre, vieron mermados significativamente sus ingresos y niveles de bienestar.

Todo esto ha dejado en evidencia que aquellos problemas que como sociedad pensábamos que estaban medianamente resueltos no lo estaban y que los grados de vulnerabilidad a los que se ven enfrentados muchos ciudadanos son bastante más altos de lo que se creía.

Según estimaciones del Banco Mundial, a raíz de la pandemia el perfil de la pobreza sufrirá algunas variaciones. Entre ellas, un aumento considerable de los grupos urbanos empobrecidos en comparación con los ya existentes en las zonas rurales, lo que no quiere decir que estas no registren deterioro en sus condiciones de vida. Estos grupos se ubicarán probablemente en sectores densamente poblados, es decir, los más afectados por los confinamientos y otras restricciones, y se concentrarán mayormente en el sector informal. Además,

la entidad advierte que dentro de este conglomerado puede haber adultos en edad laboral con educación completa, lo que modifica la caracterización de la pobreza urbana³⁸.

Por una parte este nuevo fenómeno requerirá de nuevas formas de focalización de la política social, pues la antigua (hiper) focalización solo aumentará las brechas de segregación existentes. Por otra es necesario modificar la lógica de la competitividad para acceder a bienes o fondos que tienen relación con las necesidades vitales o el desarrollo (como fondos para las manifestaciones culturales, emprendimiento, etc.). Este fenómeno provoca una confrontación entre pares que rompe el tejido relacional solidario. Es menester, por tanto, valorar las fórmulas y procedimientos tradicionales que aseguran la equidad en materia de acceso y uso de bienes y espacios que son esenciales para la vida en comunidad.

El siniestro desencadenado por la pandemia y el modelo actual de vida urbano, cuyo abastecimiento y subsistencia son altamente dependientes del resto de los TBC, ha puesto de manifiesto la relevancia que tienen las interacciones entre los distintos territorios bioculturales y sus grupos humanos, así como la importancia de fortalecer aquellas experiencias y prácticas comunitarias desplegadas que permitieron a muchas personas movilizar un sinnúmero de recursos y activos para satisfacer distintos tipos de necesidades en este contexto tan adverso, tales como el impulso de formas alternativas de organización, el fortalecimiento de la economía de barrio que favorezca circuitos cortos y las prácticas de cuidado, entre otras.

Un ejemplo de esto han sido las ferias libres, las que en estos tiempos han jugado un rol fundamental, pues representan instancias de abastecimiento y al mismo tiempo una oportunidad para que los mismos vecinos mantengan sus ingresos. Se generaron redes de productores que vendían por internet y entregaban a domicilio, el comercio de barrio aumentó y creó un círculo virtuoso dentro de ciertas comunidades, entre las cuales algunas relatan no haberse visto enfrentadas al temido desabastecimiento que catastróficamente se vaticinaba debido a la posibilidad de proveerse localmente.

³⁸ <https://www.bancomundial.org/es/topic/poverty/overview>

La difusión y protección de las prácticas que han sabido adaptarse y responder a los embates de las crisis y los aprendizajes a nivel colectivo hoy se vuelven fundamentales para pensar en el futuro.

ii. Foco en el fortalecimiento y recomposición del tejido social

Muchas personas fueron y siguen siendo atraídas a las ciudades por la esperanza de encontrar mayores oportunidades laborales y de desarrollo. Otras han sido testigos de la abrupta transformación que sus territorios de origen rural atravesaron bajo la misma premisa. No obstante, una buena parte de estos individuos se ha enfrentado a múltiples barreras impuestas por el actual modelo de vida y la estructura de oportunidades, donde los recursos que las personas o grupos son capaces de generar por sí mismos se presentan como la solución a gran parte de los problemas que los aquejan. Esto ha generado enclaves desvinculados tanto al interior de las ciudades como del resto de los TBC, los cuales son vitales para la subsistencia de las urbes.

Entre los entrevistados existe consenso sobre la necesidad de implementar políticas y programas de regeneración urbana, los cuales creemos que debiesen fundarse sobre la recomposición y reactivación de los vínculos sociales y comunitarios de los habitantes y entenderse como un proceso y no como un resultado. Si bien las políticas de regeneración urbana tienen como objetivo abordar la problemática del deterioro urbano de forma integral, en la práctica hemos podido ver que los mayores esfuerzos se han puesto en el mejoramiento estético o de dotación de servicios y equipamiento a ciertos barrios, lo que muchas veces deja de lado la dimensión social, económica, cultural y ambiental, entre otras.

iii. Participación en la producción de ciudad

El territorio es un espacio físico y simbólico en constante transformación que se produce socialmente, un factor que suele ser olvidado y que creemos necesario relevar y valorar debido a la importancia del rol que tienen los propios habitantes en la construcción de sus barrios y entornos, así como en las relaciones sociales que desarrollan y muchas veces se transforman en soporte fundamental para sus vidas.

Un territorio integrado requiere de ciudadanos que establezcan relaciones entre sí. Para esto es importante fomentar y propiciar espacios de encuentro y colaboración donde las comunidades sean las protagonistas y puedan reconocerse entre ellas. Esto debiese propiciarse no solo a escala de barrio, sino que debiese incluso escalar a otros niveles.

Al mismo tiempo es necesario mirar y analizar los procesos y decisiones que ocurren fuera de este espacio, al cual gran parte de las veces sus protagonistas no son convocados. Una de las críticas más duras que realizan los entrevistados es la baja incidencia de su participación en instancias de planificación territorial, la que ha producido un desencanto acumulado por años que ha profundizado la deslegitimación institucional y ha mermado la asistencia a estas instancias.

Otro factor incidente es la asimetría existente entre la ciudadanía y los estamentos públicos o el mundo privado a la hora de proponer y opinar sobre la implementación de leyes, proyectos, etc. Pero esta asimetría no solo alude al conocimiento técnico de las distintas materias, que por cierto en muchos casos es utilizado como barrera a la hora de entablar diálogos, sino que también es un asunto de tiempo, ya que la ciudadanía debe invertir una cantidad de tiempo no menor en estas instancias. Si además miramos este fenómeno desde la perspectiva de género la brecha es aún mayor. Para esto sería interesante pensar en la promoción y fortalecimiento de instancias o mecanismos como las defensorías ciudadanas, que si bien existen en el país, son escasas.

La invitación es a fortalecer los procesos de participación favoreciendo aquellos de carácter vinculante que amplíen y promuevan la integración constante de “quienes por razones de discriminación, lejanía, falta de recursos y otras, han visto restringidas sus posibilidades, creando al mismo tiempo, condiciones para una deliberación efectiva y equilibrada” (FSP, 2017a, p. 23) e instrumentos vinculantes entre la regulación y la inversión pública, lo que promovería el ejercicio de procesos de integración urbana.

iv. Escala urbana y sostenibilidad

Las ciudades son sistemas complejos que parecieran en muchos casos cobrar vida propia. Parece ser que a mayor escala la inercia de la vorágine citadina se hace más difícil de detener y la manifestación de sus problemáticas se vuelve más compleja.

La escala de las ciudades se transforma en un factor crucial a la hora de hablar de bienestar. Las recomendaciones apuntan a pensar en modelos de desconcentración que permitan vivenciar escalas más humanas, donde las exigencias de la vida cotidiana no se conviertan en una barrera a sortear a diario y donde mujeres, niños y minorías encuentren tranquilidad y seguridad.

Para esto se requiere repensar la ciudad, pero desde una nueva óptica, una que priorice por sobre todo el bienestar de sus ciudadanos. En esta línea algunas de las recomendaciones realizadas son, en primer lugar, el trabajo coordinado y mancomunado entre los distintos actores de la estructura de oportunidades, que deberían colaborar y articular acciones de largo plazo que puedan generar un real impacto en las ciudades.

En segundo lugar es necesario realizar los diagnósticos con una lupa distinta, incorporando una perspectiva socioconstructivista con un ejercicio de reflexividad permanente que mire y comprenda quiénes son las personas que están en el territorio.

En tercer lugar se releva la importancia de la introducción del criterio de sostenibilidad para analizar los recursos disponibles y de esta forma tener una línea base cero y luego recién preguntarse qué ciudad queremos para el futuro. En este punto, además de las estadísticas e indicadores, el análisis del territorio debiese comenzar a incluir otras aristas, como por ejemplo la disponibilidad e importancia de conservación del agua, el suelo, la biota, los recursos culturales, sociales, es decir, su patrimonio biocultural. Esto ayudaría a avanzar hacia un equilibrio en el mundo urbano que hasta ahora acusa una recarga en la balanza hacia la explotación y extracción de recursos, donde el factor medioambiental no ha sido prioritario y las externalidades negativas del modelo son padecidas con mayor profundidad por aquellos en una situación de vulnerabilidad más acuciante.

v. Resguardo del patrimonio biocultural del TBC urbano

El territorio urbano presenta una riqueza asentada en su vasto patrimonio sociocultural, el cual sostenemos que debe ser resguardado y potenciado. Para esto creemos necesario relevar la importancia del patrimonio local y el fortalecimiento de la identidad de las comunidades que promuevan factores como el

apego territorial y la (re)construcción de lazos comunitarios que puedan hacer frente a algunas de las amenazas presentes en los territorios, así como fortalecer procesos de gobernanza y ciudadanía que faciliten la movilización de recursos. Para esto resulta importante ampliar el concepto de patrimonio urbano hacia sus habitantes y no solo hacia el medio construido, como por largo tiempo ha sido entendido.

Entre ellos, y tal como se expuso anteriormente, los dirigentes cumplen un rol muy importante en el TBC, es por esto que creemos que podría ser relevante trabajar en potenciar a los líderes consolidados y visibilizar nuevos liderazgos. Entre algunos de los aprendizajes obtenidos del quehacer del programa se considera importante fomentar el reconocimiento público, el traspaso de herramientas y la vinculación con otros actores para lograr mantener la motivación y evitar el desgaste.

Pero no todo puede recaer sobre los líderes. De lo observado en la experiencia de la implementación del programa Servicio País podemos afirmar que la gestión exitosa depende mucho del grado de consolidación de las redes comunitarias, de la historia común y su respectiva valoración (idealmente transgeneracional), de los grados de confianza establecidos y la valoración tanto de la acción de la comunidad misma como del rol de los dirigentes.

El reconocimiento y fortalecimiento del papel de las mujeres es todavía únicamente discursivo y ha tenido escasa aplicación y efectos prácticos. Es necesario revisar esta variable, pues no es solo el rol que cumplen dentro del tejido social el invisibilizado, sino también la poca cabida que tienen en tanto habitantes y planificadoras de la ciudad.

La gran diversidad presente en este TBC debiese ser consolidada mediante políticas públicas que apunten a su reconocimiento y puesta en valor en beneficio de sus habitantes para propiciar además la interacción positiva entre los distintos grupos humanos, ya que muchas veces las políticas vigentes no han enfocado esta diversidad como un valor. Por ende, se requeriría de una nueva respuesta a este recurso, así como la revisión de aquellas políticas que han tenido aciertos significativos en la materia. Esto favorecería procesos de integración, cohesión social y participación que promuevan un desarrollo local inclusivo.



> Cerró Dragón, la duna urbana más grande del mundo, Iquique. Fotografía de Javier Provoste.

Bibliografía

- **Aguirre, B. y Rabí, S. (2009).** La trayectoria espacial de la corporación de la vivienda (Corvi), *Diseño Urbano y Paisaje*, 6(18).
- **Aguirre, M. y Castro, M. (2018).** Prejuicio y discriminación racial en Chile. Recuperado de http://www.cenem.utralca.cl/docs/publicaciones/Prejuicio_y_discriminacion_racial_en_Chile.pdf
- **Alianza Comunicación y Pobreza (2014).** Pobreza y TV en el Chile actual. Recuperado de <http://comunicacionypobreza.cl/wp-content/uploads/2020/11/5-Estudio-Pobreza-y-TV-en-el-Chile-actual-Oct-20141.pdf>
- **Aravena, A. (1998).** “La identidad indígena en los medios urbanos: una reflexión teórica a partir de los actuales procesos de recomposición de la identidad étnica mapuche en la ciudad de Santiago”, III Congreso Chileno de Antropología, Colegio de Antropólogos de Chile A. G, Temuco.
- **Atisba Monitor (2020).** El retorno masivo de los campamentos: diagnóstico y propuestas. Recuperado de <http://www.atisba.cl>
- **Bardasi, E. & Wodon, Q. (2006).** Measuring Time Poverty and Analyzing its Determinants: Concepts and Application to Guinea, MPRA Paper 11082, University Library of Munich, Alemania.
- **Bassi, M. & Urzúa, S. (2010).** Educación en Chile: el desafío está en la calidad, Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Educaci%C3%B3n_en_Chile_El_desaf%C3%ADo_est%C3%A1_en_la_calidad.pdf
- **Berdegú, J. y Proctor, F. (2014).** Ciudades en la transformación rural, documento N°130, grupo de trabajo Desarrollo con Cohesión Territorial, Rimisp.
- **Bourdieu, P. (1998).** *La distinción: criterios y bases sociales del gusto*, Madrid, Taurus.
- **Busch-Geertsema, V. (2010).** Defining and Measuring Homelessness, *Homelessness Research in Europe*.
- **Castro, M. & Martí, M. (2016).** Comunes urbanos: de la gestión colectiva al derecho a la ciudad, *Eure (Santiago)*, 42(125).

- **Centro de Estudios de Ciudad y Territorio (2020).** Base de Datos sobre Vivienda Asequible en la OCDE, Análisis para Chile. Recuperado de <http://observatoriodoc.colabora.minvu.cl/Documentos%20compartidos/LINKS/2020%2003%2031%20Informe%20OCDE-CHILE.pdf>
- **Centro de Políticas Públicas UC (2019).** Integración social y urbana: aportes críticos para la nueva ley, análisis del proyecto de ley que modifica diversos cuerpos normativos en materia de integración social y urbana (N°39). Recuperado de https://politicaspublicas.uc.cl/wp-content/uploads/2019/09/Integraci%C3%B3n-social-y-urbana_Aportes-cr%C3%ADticos-para-la-nueva-ley.pdf
- **Centro de Producción del Espacio (2020).** Atlas de indicadores espaciales de vulnerabilidad ante el Covid-19 en Chile. Recuperado de <https://producciondelespacio.org/atlas-de-indicadores-espaciales-de-vulnerabilidad-ante-el-covid-19-en-chile/>
- **Cortés, A. (2014).** El movimiento de pobladores chilenos y la población La Victoria: ejemplaridad, movimientos sociales y el derecho a la ciudad, *Eure (Santiago)*, 40(119).
- **Contreras, I. (2019).** *Expansión urbana por loteos rurales y su impacto sobre el desarrollo urbano sustentable. Caso de estudio: comuna de Melipilla, Chile; período 2006-2018* (tesis para optar al grado de Magíster en Desarrollo Urbano y al título profesional de planificador urbano), Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales de la Pontificia Universidad Católica de Chile.
- **Denzin, N. K. (1989).** *The research act*, Nueva Jersey, Prentice Hall.
- **Dirección de Presupuestos de Chile (Dipres) (2019a).** Evaluación focalizada de ámbito programa “subsidio de arriendo vivienda”. Recuperado de http://www.dipres.gob.cl/597/articles-189331_informe_final.pdf
- _____ **(2019b).** Informe final de evaluación de programas gubernamentales (EPG). Programa Campamentos. Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Subsecretaría de Vivienda y Urbanismo. Recuperado de http://www.dipres.gob.cl/597/articles-189330_informe_final.pdf
- _____ **(2019c).** Balance de gestión integral 2018. Ministerio Desarrollo Social, Fosis.
- _____ **(2020).** Informe final de evaluación de programas gubernamentales (EPG). Programa Fondo Solidario de Elección de Vivienda DS 49, Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Subsecretaría de Vivienda y Urbanismo. Recuperado de http://www.dipres.gob.cl/597/articles-205713_informe_final.pdf

- **Espacio Público (2018).** Estado de situación del transporte en las ciudades de región de Chile: lecciones de tres casos de estudio (N°37). Recuperado de <https://www.espaciopublico.cl/wp-content/uploads/2018/07/Doc-Ref-N%C2%B037-transporte-regional.pdf>
- **Espinoza, V. (1988).** *Para una historia de los pobres de la ciudad*, Santiago, Ediciones Sur.
- **Fuentes, L. (2015).** Suelo urbano. Documento temático N°9, Hábitat III. Recuperado de https://www.cedeus.cl/wp-content/uploads/2019/05/N%C2%B05_2018_SueloUrbano.pdf
- **Fundación Superación de la Pobreza (FSP) (2010).** *Voces de la pobreza. Significados, representaciones y sentir de personas en situación de pobreza a lo largo de Chile*, Santiago, FSP.
- _____ **(2013).** *Umbrales sociales para Chile. Una nueva mirada sobre la pobreza*, Santiago, FSP.
- _____ **(2015).** *Jugando entre riesgos. Representaciones, sentimientos e imágenes de niños y niñas afectados por tres siniestros socioambientales en la región de Valparaíso*, Santiago, FSP.
- _____ **(2016).** *Más allá del barro. Un análisis de las estrategias desplegadas por las comunidades afectadas ante el 25M en Atacama*, Santiago, FSP.
- _____ **(2017a).** *Umbrales sociales para Chile. Desafíos para la política social*, Santiago, FSP.
- _____ **(2017b).** *Miradas barriales: estrategias de integración urbana*, Santiago, FSP.
- _____ **(2017c).** *Migración y campamentos en la ciudad de Antofagasta*, serie Miradas País, volumen 2, Santiago, FSP.
- _____ **(2020a).** *Levantamiento de aprendizajes en el territorio biocultural urbano. Comunas de Lo Prado y Quellón*, Santiago, FSP.
- _____ **(2020b).** Acompañamiento técnico. Región de Tarapacá. Alto Hospicio. Minuta 13/08/2020. Iquique.
- _____ **(2020c).** Acompañamiento técnico. Región de Magallanes. Punta Arenas. Minuta 23/06/2020, Punta Arenas.
- **Fundación Sol (2020).** No es amor, es trabajo no remunerado. Recuperado de <https://fundacionsol.cl/blog/estudios-2/post/no-es-amor-es-trabajo-no-pagado-2020-6177>

- **Gago, V. y Mezzadra, S. (2015).** Para una crítica de las operaciones extractivas del capital. Patrón de acumulación y luchas sociales en el tiempo de la financiarización, *Nueva Sociedad*, 255.
- **Gasic, I. (2020).** Mercado del suelo urbano y reserva financiera de terrenos para producción de vivienda en el Área Metropolitana de Santiago, *Revista Geografía Norte Grande*, 76.
- **Garcés, M. (2003).** Panel “La revolución social en el Chile de Allende: treinta años después”. LASA (Latin American Studies Association), XXIV International Congress, Dallas, Texas, 27-29 de marzo, 2003.
- **Hernández, A., Alguacil, J., Medina, M. & Moreno, C. (1997).** *La ciudad de los ciudadanos*, Madrid, Universidad Politécnica de Madrid.
- **Hernández Sampieri, R., Fernández, C. y Baptista, P. (2010).** *Metodología de la investigación*, México, D. F., McGraw Hill Interamericana.
- **Hidalgo, R. (1999).** La vivienda social en Santiago de Chile: la acción del Estado en un siglo de planes y programas, *Scripta Nova, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 45(1).
- **Hogar de Cristo, Techo Chile, Fundación Vivienda, Fondo Esperanza, Infocap, Espacio Mandela, Fundación Súmate, Fundación Emplea, Centro Vives Universidad Alberto Hurtado y Servicio Jesuíta Migrante (2020).** Pobreza y pandemia. Diagnóstico y propuestas para un Chile más digno y más justo. Recuperado de <https://f.hubspotusercontent00.net/hubfs/6151106/Documento%20Pobreza%20y%20Pandemia.pdf>
- **Joignant, A. y Basaure, M. (2019).** “Las raíces de la conflictividad y radicalización de la protesta en Chile: lo que sabemos y lo que no”. *Ciper Chile*. Recuperado de <https://www.ciperchile.cl/2019/10/29/las-raices-de-la-conflictividad-y-radicalizacion-de-la-protesta-en-chile-lo-que-sabemos-y-lo-que-no/>
- **Katzman, R. (2001).** Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos, *Revista de la Cepal*, 75.
- **Leyton Robinson, C. & Huertas, R. (2012).** Reforma urbana e higiene social en Santiago de Chile: la tecno-utopía liberal de Benjamín Vicuña Mackenna (1872-1875), *Dynamis*, 32(1), 21-44.
- **Marín, A., Link, F. y Valenzuela, F. (2017).** Arriendo en propiedad: arraigo y vulnerabilidad residencial en el barrio Puerto de Valparaíso, *Revista INVI*, 32(90).

- **Mesa Social Covid-19 (2020).** Salud mental en tiempos de pandemia, febrero de 2021, Gobierno de Chile. Recuperado de https://cdn.digital.gob.cl/public_files/Campa%C3%B1as/Corona-Virus/documentos/Salud_Mental_V2.pdf
- **Monardes, P. (2021).** Integración social urbana: desarrollo del concepto, propuestas de gobernanza y escalas de implementación en políticas públicas urbanas. En *Tesis País 2021, Piensa Chile sin pobreza*, Santiago, FSP.
- **Pirez, P. et al. (2020).** El hábitat precario urbano revisado desde la perspectiva de género e interseccionalidad. Seminario online.
- **Pontificia Universidad Católica de Chile y Chile Sustentable (2019).** *Daños a la salud en zonas con termoeléctricas a carbón / Tocopilla / Mejillones / Huasco*, Santiago, Departamento de Salud Pública de la Facultad de Medicina Pontificia Universidad Católica de Chile.
- **Prieto, J. y Brain, I. (2018).** Movilidad cotidiana y cambios en la geografía de oportunidades en la ciudad de Santiago: ¿Qué ha pasado con las familias que viven mal localizadas?, Documento de Trabajo WP18JP1SP, Lincoln Institute of Land Policy.
- **Puleo, A. (2019).** *Claves ecofeministas*, Madrid, Plaza y Valdés Editores.
- **Raposo, A. (1999).** La vivienda social de la Corvi: un otro patrimonio, *Revista INVI*, 14(37).
- **Remedi, G. (2000).** La ciudad latinoamericana S. A. (o el asalto al espacio público). Recuperado de <http://www.henciclopedia.org.uy/autores/Remedi/CiudadLatinoamSA.htm>
- **Rodríguez, F. (2021).** Un acercamiento etnográfico a la historia de la villa Santa Anita. Un análisis de las implicancias actuales de “Ollas Comunes” y “Comprando Juntos” (1973–1989). En *Tesis País 2021, piensa Chile sin pobreza*, Santiago, FSP.
- **Rojas, L. (2017).** Ciudad vertical: La “nueva forma” de la precariedad habitacional comuna de Estación Central, Santiago de Chile, *Revista 180*, 39.
- **Sabatini, F. (2000).** Reforma de los mercados de suelo en Santiago, Chile: Efectos sobre los precios de la tierra y la segregación residencial, *Eure (Santiago)*, 26(77).
- **Sabatini, F. y Brain, I. (2008).** La segregación, los guetos y la integración social urbana: mitos y claves, *Revista Eure*, 34(103), 5-26.
- **Sepúlveda, R., Arditi, C., de la Puente, P., Torres, E., Muñoz, P. (1993)** Algunos aspectos relevantes del programa de mejoramiento de barrios, *Revista INVI*, 8(17), 5-19

- **Tapia, M. y Sugranyes, A. (2015).** El territorio y la ciudad en la nueva Constitución de Chile. *Biblio3W, Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, 20(1141).
- **Techo-Chile y Centro de Políticas Públicas UC (2020).** Efectos socioeconómicos y percepción de riesgo del Covid-19 en campamentos y población vulnerable en Chile, mayo de 2020. Recuperado de https://gobierno.uc.cl/images/noticias/2020_mayo/COVID-Campamentos_TechoEGUC_1Jun.pdf
- **Techo-Chile, Fundación Vivienda y Centro de Estudios Socioterritoriales (2021).** La exclusión habitacional y urbana desde una perspectiva de género: respuestas comunitarias y liderazgos femeninos. Recuperado de <https://www.techo.org/chile/wp-content/uploads/sites/6/2021/03/EnlaCES-n%C2%Bo2.pdf>
- **Terram (2018).** *La negligente realidad de la Bahía de Quintero*, Santiago, Publicaciones Fundación Terram.
- **Valdés, C. (1910)** *Sinceridad, Chile íntimo*, Santiago, Imprenta Universitaria.
- **Winchester, L. (2008).** La dimensión económica de la pobreza y precariedad urbana en las ciudades latinoamericanas. Implicaciones para las políticas del hábitat, *Revista Eure*, 34(103), 27-47.
- **Ziccardi, A. (2016).** La dimensión urbana de la desigualdad. En Gentili, P. (Comp.), *Desigualdad y justicia social en América Latina*, Río de Janeiro – Sao Paulo – Brasilia, Flacso.

SOMOS una institución privada, sin fines de lucro y con intereses públicos, cuyos orígenes se remontan a 1994.

CREEMOS que superar la pobreza que experimentan millones de chilenos y chilenas en nuestro país es un desafío de equidad, integración y justicia social.

CONTRIBUIMOS a la superación de la pobreza promoviendo mayores grados de equidad e integración social en el país, que aseguren el desarrollo humano sustentable de las personas que hoy viven en situación de pobreza.

DESARROLLAMOS nuestro quehacer en dos líneas de trabajo: por una parte, desarrollamos intervenciones sociales a través de nuestro programa SERVICIO PAÍS, que pone a prueba modelos innovadores y replicables para resolver problemáticas específicas de pobreza y, por otra, elaboramos propuestas para el perfeccionamiento de las políticas públicas orientadas a la superación de este problema, tanto a nivel nacional como local. Así, desde nuestros orígenes hemos buscado complementar, desde la sociedad civil, la labor de las políticas sociales impulsadas por el Estado de Chile.

Desde nuestros inicios trabajamos en alianza con el Estado de Chile y municipios de las 16 regiones del país. Contamos con financiamiento de entidades privadas y fondos públicos provenientes de los ministerios de Desarrollo Social y Familia, Vivienda y Urbanismo y de las Culturas, las Artes y el Patrimonio.

www.superacionpobreza.cl

www.serviciopais.cl

 /superarpobreza

 @serviciopais
@superarpobreza

 @serviciopais

 /superacionpobreza

Con el financiamiento de:

