Pontificia Universidad Católica de Valparaíso
Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas
Escuela de Trabajo Social

Memoria para optar al Título de Trabajador Social,
con Licenciatura en Trabajo Social

Autor:
Alexander Panez Pinto

Profesor Guía:
Leonardo Oneto Piazze

Lectora Crítica:
Teresa Matus Sepúlveda

Verano Naranja del 2008

INDICE

Introducción…….…... 4

I. La Problemática Habitacional en las Ciudades de América Latina……...……..…….... 9

II. Precisiones Conceptuales……..…... 12

A. Cuestión Urbana……..…….. 13

B. Intervención del Estado……..……... 15

C. Asentamientos Precarios……..…….. 19

III. La Cuestión Urbana desde una Mirada Histórica…….. 24

A. El Surgimiento de la Cuestión Urbana y los comienzos de la Intervención del Estado……..... 25

B. La Consolidación de la Acción del Estado en la Cuestión Urbana…..….. 28

C. La Cuestión Urbana Contemporánea……... 33

1. Aglomeración Urbana…….……..…….. 35
2. Mercado Inmobiliario……..……... 36
3. Gestión Urbana……...…….…..… 37
4. Fragmentación Urbana…….……...…… 38

D. ¿Qué Particularidades tienen Santiago y Rio de Janeiro frente a la Cuestión Urbana?..... 44

IV. Caracterización de los Programas Favela Bairro y Chile Barrio... 51

A. Favela Bairro…….…….……. 52

1. Contexto Institucional……...…….. 52
2. Contexto de Surgimiento del Programa…….…..……. 53
3. Características del Programa……..…..... 55

B. Chile Barrio…….……. 57

1. Contexto Institucional…….…...…….... 57
2. Contexto de Surgimiento del Programa……... 58
3. Características del Programa…….…... 58

V. Análisis de los Programas…… 60

A. Favela Bairro y las Contradicciones frente a la Cuestión Urbana…….. 61

B. Chile Barrio: "¿La Cuestión Urbana como elemento externo al programa?"……... 70

VI. Reflexiones Finales……... 77

A. Sobre las Mediaciones de la Cuestión Urbana Contemporánea……..….. 78

1. Rio de Janeiro y Favela Bairro…..…..…….. 78
2. Santiago y Chile Barrio……..……...…….…..……. 83
3. Análisis Comparativo……..…..……..…..... 85

B. Reforzando los Caminos de la Política Social en Asentamientos Precarios…….…..... 87

C. La Democratización de la Ciudad……..…….. 91

D. Los desafíos de una perspectiva urbana en Trabajo Social…….….. 94

VII. Bibliografía Completa……..…… 97

VIII. Bibliografía Consultada…….. 100

IX. ANEXO:

Resumen del Diseño de la Investigación……...……... 103

A. Delimitación del Fenómeno a Investigar……..…..… 103

B. Objetivo General y Específicos……...…..…. 111

C. Construcción Metodológica…….. 111

D. Producción de la Información…….….. 114

Aporte Metodológico "Apertura para Futuras Investigaciones"……..…….…. 116

X. APENDICE: (CD Adjuntado)

A. Articulo: "*Directo a Moradia: A dívida pendente: A Política Habitacional no contexto de mudanças Neoliberais da Política Social do Estado Brasileiro* " Trabajo PUC-Rio

B. Transcripciones Entrevistas Realizadas

C. Video "*Los Condenados de la Ciudad*" Presentado en el II Foro Social de Trabajo Social, Octubre 2007

INTRODUCCIÓN
El Estado y los Condenados de la Ciudad
Mediaciones de la Intervención de Favela Bairro (Rio de Janeiro) y Chile Barrio (Santiago) en asentamientos precarios en la Cuestión Urbana Contemporánea

INTRODUCCIÓN

El nombre de esta investigación "*El Estado y los Condenados de la Ciudad*" no fue elegido en forma azarosa. Tiene la clara intención de condensar y comunicar al lector la perspectiva desde la cual se están comprendiendo las problemáticas en el espacio urbano. Si observamos las ciudades que recorremos, podemos observar que ellas se encuentran en constante transformación. Especialmente en regiones como América Latina en donde se ha experimentado un acelerado aumento de la urbanización hace varias décadas. Pero más allá de la región, en todo el mundo, *el crecimiento de la urbanización ha obligado a pensar cada vez más las ciudades*. Por eso, en las ciencias sociales el análisis de las ciudades ha adquirido cada vez mayor protagonismo, principalmente en el llamado tercer mundo donde se aprecian preocupantes procesos de concentración poblacional que van de la mano con una escandalosa precarización de las condiciones de vida de una parte de los habitantes de aquellas formaciones urbanas (DAVIS, 2006).

Estos sujetos que son los principales afectados de la precarización, son constantemente separados física y simbólicamente de la ciudad en la que habitan, de cierta forma ***condenados por la urbe***. Estos sujetos se agrupan a lo largo de la región en Villas Miserias (Argentina), Cantegriles (Uruguay), Tomas de Terreno (Chile) o Favelas (Brasil) que se conforman en "*comunidades estigmatizadas, situadas en la base del sistema jerárquico de regiones que componen una metrópolis, en las cuales los parias urbanos residen y donde los problemas sociales se congregan e infeccionan, atrayendo la atención desigual y desmedidamente negativa de los medios, de los políticos y de los dirigentes del Estado.*" (WACQUANT, 2005: 7). Este trabajo surge así con la preocupación de contribuir a las discusiones que existen sobre este fenómeno, donde una arista interesante son las problemáticas habitacionales de los asentamientos precarios que componen las ciudades. Para ello, en el caso de esta investigación, nos centraremos en el fenómeno de los asentamientos precarios y las políticas sociales que el Estado implementa en dos ciudades Latinoamericanas; Rio de Janeiro (Brasil) y Santiago (Chile). En el caso de América Latina, en las últimas décadas se ha experimentado un nuevo escenario en las grandes ciudades que incide en el modo en que ellas se re-producen. Frente a estas transformaciones, cabe preguntarnos; ¿Cuáles son las características de este nuevo escenario en las ciudades de la región?

Desde nuestra posición, tales procesos tienen que ver con la proliferación de una Cuestión Urbana Contemporánea, es decir, un conjunto de problemáticas que afectan a las ciudades que tienen como raíz las transformaciones que ha asumido el capitalismo en su modo contemporáneo, caracterizado por el avance del capital financiero como

catalizador de la economía, el régimen de acumulación da énfasis en la tercerización y finalmente, la reducción del Estado en lo que se refiere a gastos sociales, resultando un amplio proceso de privatización de los servicios públicos.

Bajo estas premisas, la investigación busca establecer una vinculación entre la acción que el Estado desarrolla (cristalizada en los programas Favela Bairro en Rio de Janeiro y Chile Barrio en Santiago) con las transformaciones y procesos que se desenvuelven en estas dos ciudades de América Latina (Rio de Janeiro y América Latina). Precisando aún más, el objetivo principal de este trabajo es ***develar mediaciones de la intervención de los programas Chile Barrio y Favela Barrio en asentamientos precarios con las problemáticas que conforman la Cuestión Urbana Contemporánea.*** Para lograrlo se definieron como objetivos específicos; *a) Develar los elementos que conforman la Cuestión Urbana Contemporánea, b) Analizar los componentes de la intervención de los programas Favela Bairro y Chile Barrio y c) Relacionar los programas con los componentes de la Cuestión Urbana Contemporánea*

Cuando nos referimos al término mediación dentro de nuestro objetivo, estamos empleándolo desde la concepción marxista desarrollada por Georg Lukács. Uno de los aportes de este autor radica en las diferenciaciones que realiza dentro de la definición de Totalidad, en donde reconoce tres componentes; *la Singularidad, la Universalidad y Particularidad.* La *Singularidad* es la expresión de los objetos en sí, es el nivel de su existencia inmediata. La *Universalidad* se refiere a grandes determinaciones sociales y categorías del ser social. Estas determinaciones pueden ser las relaciones de producción, la relación capital-trabajo, etc. Finalmente, la Particularidad "*representa la expresión lógica de las categorías de mediación entre los hombres singulares y la sociedad*" (LUKÁCS, 1978: 82) De esta forma, la articulación entre estos componentes es aquello que llamamos mediaciones. Con esta contribución, la construcción metodológica se sustenta en la preocupación fundamental de alcanzar las particularidades que median entre los programas Favela Bairro - Chile Barrio (singular) y la Cuestión Urbana Contemporánea (universal), la síntesis que en el encuentro de ambos de produce. En este caso específico, pretendemos que la mediación nos guíe para *lograr particularizar* la relación central de esta tesis (los programas estudiados con la Cuestión Urbana Contemporánea), donde "*la legalidad universal se singulariza y la inmediaticidad de lo singular se universaliza*" (Nobre Pontes en BORGIANNI, GUERRA y MONTAÑO, 2003: 216). Esa constante articulación es la que va a tratar de mantenerse en los procedimientos llevados a cabo.

Para llevar a cabo este trabajo, nos basamos en el análisis de los programas de intervención. Para ello, articulamos información sobre los programas provenientes de las

siguientes fuentes; a) Documentos gubernamentales sobre el programa: Textos de divulgación oficial sobre las orientaciones de los programas y su modo de operación, b) Entrevistas de tipo semi-estructuradas a los actores relevantes para recoger información sobre los programas (Formuladores, Implementadores y Analistas con experticia en la temática)[1] y c) Evaluaciones y análisis sobre los programas realizadas por la propia institución implementadora del programa y/o de otra organización externa (consultora, ONG, organismo internacional, etc.). Todo esto es sistematizado a través de una Matriz de Análisis que permite relacionar los elementos estructurales de la Cuestión Urbana Contemporánea y la intervención de los programas. Luego, estos análisis son complementados con referencias de la sociología urbana, geografía y el urbanismo (principalmente desde una perspectiva crítica) tratando de identificar elementos estructurales en el modo que se produce ciudad actualmente. Desde ahí, lo central es dar cuenta de qué mediaciones hay entre las intervenciones de Favela Bairro y Chile Barrio, y por otro lado, los elementos estructurales reconocidos. Con ello, se pretende visualizar la presencia de manifestaciones de los problemáticas estructurales en el modo de producir ciudad en la implementación del programa, y además, en qué medida estos dos programas contribuyen a superar las problemáticas que configuran esta Cuestión Urbana.

Ahora, refiriéndonos al contenido de los capítulos en los que se estructura la investigación, en el primer capítulo se realiza un breve esbozo de la problemática habitacional que actualmente experimentan las principales ciudades de América Latina, describiendo las características centrales. En el segundo capitulo, nos preocupamos de explicitar cuáles son los términos claves que nos permiten comprender el fenómeno que pretendemos investigar y además, dar cuenta de las referencias bajo las que entendemos dichos conceptos.

El tercer apartado pone en juego los conceptos descritos en el apartado anterior realizando una construcción histórica de la Cuestión Urbana, dando cuenta además de las particularidades que tiene el fenómeno en ambas ciudades. Para ello, se establecen conexiones entre las transformaciones que ha tenido el Estado en ambos países durante su historia reciente y las políticas urbanas-habitacionales que se diseñan en los diferentes momentos. El cuarto capitulo realiza una descripción de los programas estudiados, describiendo el contexto institucional y el escenario en el que surgen, junto con dar cuenta de las principales características de cada programa.

En el quinto capitulo realizamos una síntesis de los análisis llevados a cabo sobre los programas Chile Barrio y Favela Bairro, a partir de las diferentes fuentes de

[1] Para efectos de este trabajo, las entrevistas analizadas son; **A. Favela Bairro:** Marcelo Burgos (Sociólogo Urbano) Marcia Garrido (Arquitecta, Gerente Programa) y Sergio Magalhaes (Arquitecto, Formulador del Programa Favela Bairro) **B. Chile Barrio:** Claudia Ayala (Asistente Social, Encargada Área Social del programa a nivel nacional), Rafael Del Valle (Abogado, Chile Barrio Región Metropolitana)

información utilizadas, y centrándonos en aquellos aspectos que son relevantes para realizar una reflexión sobre las mediaciones con la Cuestión Urbana Contemporánea.

El sexto capitulo condensa las reflexiones finales de la investigación, para ello consta de tres partes; 1. Un análisis de las Mediaciones visualizadas entre la Cuestión Urbana y los programas, especificando en el caso de cada uno de ellos, para luego finalizar con ciertos elementos comparativos. 2. A partir de las reflexiones generadas en el trabajo de investigación se definen ciertos puntos que consideramos deben ser incorporados en una intervención social en asentamientos precarios. 3. La relación que los hallazgos de la tesis tiene con la Democratización de la Ciudad. 4. Una reflexión sobre cuáles son los aportes de una perspectiva urbana (crítica) para el desarrollo del Trabajo Social como profesión.

PRIMER CAPITULO
El Estado y los Condenados de la Ciudad
Mediaciones de la Intervención de Favela Bairro (Rio de Janeiro) y Chile Barrio (Santiago) en asentamientos precarios en la Cuestión Urbana Contemporánea

I. LA POLÍTICA HABITACIONAL EN LAS CIUDADES DE AMÉRICA LATINA

Latinoamérica ha tenido fuertes procesos de urbanización en las últimas décadas, lo que ha llevado a que sus países se conformen mayoritariamente por población urbana. De este modo, si en la región como un todo, en el año 1950 la población urbana alcanzaba un 25%, posteriormente en 1970 llegó a un 58%, para terminar el siglo XX en 1999 con un 78% de habitantes en ciudades (datos referenciados de MATUS y QUIROGA, 2001). Reconociendo los diferentes matices que hay entre los países de América Latina, podríamos decir que a pesar de los esfuerzos de las políticas de los Estados (más o menos modestos dependiendo del país) y las reivindicaciones de los sectores más pobres por el *derecho a la vivienda*, aún persiste un núcleo duro de la población que no consigue tener una solución adecuada. Tal panorama que enfrenta nuestra región tiene como uno de los principales aspectos el nivel de "*inclusión*" que el Estado ha logrado desarrollar en su construcción histórica en América Latina.

El segmento de "sin techo" (o "mal techo" en algunos casos) es el que conforma el Déficit Habitacional en América Latina y que nos permite comprender la persistencia de asentamientos precarios que permanecen en forma "irregular" en la sociedad. Según estimaciones en la región elaboradas a mediados de la década del noventa (que incluyó a 22 países) definió que el déficit cuantitativo alcanza entre 23,1 y 27,9 millones de viviendas (C. ARRIAGADA, 2003).

Ahora, en lo que se refiere a asentamientos precarios, se calcula que alrededor de un 32% de la población urbana en América Latina y el Caribe, es decir, una de cada tres personas, vive en este tipo de territorios de la ciudad (SABORIDO, 2005). En esta trayectoria, se ha pasado por diferentes estrategias para hacer frente a los asentamientos "irregulares" en la región. Desde la simple negación de estos territorios de la ciudad vivenciadas en las primeras décadas del siglo XX, en donde la intervención del Estado se basaba en medidas de represión y disciplinamiento. Posteriormente, en la mayoría de los países se desarrollan procesos de erradicación de los asentamientos irregulares mediante políticas de construcción de viviendas, que poseían poca cobertura y además, tenían efectos negativas para la fragmentación urbana.

Para complejizar aún más este fenómeno, además del problema cuantitativo que nos afecta, ocurre que en aquellos países que han logrado mayores avances en la reducción del Déficit (un ejemplo de ellos es Chile) no se ha relevado con la importancia

necesaria las dimensiones cualitativas del derecho a la vivienda (calidad de la construcción, condiciones de infraestructura del entorno, integración en el espacio en el espacio urbano, por relevar algunos puntos), es decir, *a pesar de avanzar en el Déficit Cuantitativo persiste un Déficit Cualitativo* (TIRONI: 2003, SABATINI: 2000).

Frente a esos desafíos para la política del Estado, durante la década del noventa, es posible apreciar que en América Latina surgieron una serie de iniciativas gubernamentales (impulsadas por organismos internacionales como el Banco Mundial, URB-AL de la Unión Europea, etc.) que representan un punto de inflexión frente a los desaciertos que han desarrollado los gobiernos de la región para enfrentar el "problema habitacional". En ese conjunto de experiencias, una de las experiencias paradigmáticas del nuevo grupo de políticas es el programa "Favela Bairro" elaborado por el gobierno de la ciudad de Rio de Janeiro.

SEGUNDO CAPITULO
El Estado y los Condenados de la Ciudad
Mediaciones de la Intervención de Favela Bairro (Rio de Janeiro) y Chile Barrio (Santiago) en asentamientos precarios en la Cuestión Urbana Contemporánea

II. PRECISIONES CONCEPTUALES

A. Cuestión Urbana

> *"Lo que se entiende, en estos momentos, por crisis de la vivienda, es la agravación particular de las malas condiciones de habitación de los trabajadores a causa de la brusca afluencia de la población hacia las grandes ciudades, es el enorme aumento de los arriendos; es el amontonamiento cada vez más grande de habitantes en cada casa y, para algunos, la imposibilidad de encontrar, incluso, donde habitar*[2] *"*

Coherente con la línea argumentativa, sostenemos que la emergencia y proliferación de los **asentamientos precarios** precisa ser comprendida en una órbita mayor a las interpretaciones focalizadas en la pobreza**.** La cita de Engels es significativa al darnos el indicio de que hay procesos de aglomeración de habitantes, alzas de precios, etc. no reducidos a una singular "crisis de la vivienda". En este contexto, nuestra opción sitúa esta problemática dentro de un modo de re-producir la ciudad, dentro de una **Cuestión Urbana**.

Primero es importante situar el empleo del concepto de Cuestión Urbana dentro de la comprensión de la vigencia del uso del término Cuestión Social para entender las problemáticas de la ciudad contemporánea. En primer lugar, comprendemos la Cuestión Social como *"el conjunto de las expresiones de las desigualdades sociales engendradas en la sociedad capitalista madura, impensables sin la intermediación del Estado. Expresa disparidades económicas, políticas y culturales de las clases sociales*" (IAMAMOTO, 2002: 65). En cada momento histórico la Cuestión Social va adquiriendo rasgos diferentes pero desde una mirada marxista mantendrá su causa central en la contradicción fundamental de la sociedad capitalista (Capital-Trabajo)[3].

Además de esto, desde nuestra perspectiva, el Trabajo Social es una profesión que tanto en su constitución como en su desarrollo actual está ligada directamente a la Cuestión Social. Por ello, compartimos la perspectiva que entiende que la intervención *"no es 'sobre problemas sociales' o 'sobre la realidad'; es, por el contrario, desentrañamiento de las manifestaciones de la cuestión social y es la reconstrucción analítica de esas manifestaciones en la*

---

[2] "*La cuestión de la vivienda*" escrita entre 1872 y 1873 por Friederich Engels, Friederich

[3] Como sintetiza Pastorini; "*Entendemos que las manifestaciones concretas e inmediatas de la 'cuestión social' tienen como contraparte la ley general de la acumulación capitalista desarrollada por Marx en El Capital. O sea, las principales manifestaciones de la 'Cuestión Social' – la pauperización, la exclusión, las desigualdades sociales- son consecuencias de las contradicciones inherentes al sistema capitalista, cuyos trazos particulares van a depender de las características históricas de la formación económica y política de cada país y/o región*" (2004: 97)

particularidad que adquiere la relación contradictoria entre los sujetos y sus necesidades" (ROZAS, 2001: 187)

A partir de esa comprensión, la meta es ilustrar ¿Cuales son las mediaciones desde la Cuestión Social como fenómeno hasta la problemática de los asentamientos precarios? Para contribuir a esta mediación voy a utilizar el concepto de Cuestión Urbana, el que es apropiado críticamente de las lecturas de F. Engels, H. Lefebvre, y J. Lojkine, siendo remirado a partir de los trabajos de autores como D. Harvey, L. Wacquant, J. Donzelot y M. Burgos. De esta forma, el uso de esta categoría tiene como fin; *a) entender cual es la relación entre la emergencia y mantención de asentamientos irregulares precarios en las particularidades históricas de Rio de Janeiro y Santiago, b) comprender densamente las limitaciones y potencialidades al intervenir desde las perspectivas presentes en los programas*. Los aportes de los autores mencionados y las reflexiones en torno a ellos, serán explicitados en la construcción histórica del fenómeno que se realiza en apartados siguientes. Lo que es importante afirmar en este momento es que las problemáticas urbanas, más que remitirse a problemas de moralidad o incivilidad (como fue abordado históricamente por los Estados y las clases dominantes), *están articuladas y tienen una raíz estructural en las contradicciones del Modo de Producción Capitalista en la ciudad.*

B. Intervención Social del Estado

Uno de los conceptos más problemáticos de definir tiene que ver con la Intervención del Estado. Su comprensión nos obliga a sumergirnos en discusiones referidas a las diferentes formas que existen de entender el carácter del Estado actual. Primero seria preciso delimitar que para la investigación realizada (que se centra en la intervención estatal en asentamientos precarios) cuando nos refiramos a intervención, haremos mención a la acción del Estado a través de la política social. Para aproximarnos al concepto, podemos utilizar lo señalado por Corvalán;

> "*La intervención social del Estado a través de las políticas sociales, tiene, por lo general, un contenido socio-político en si misma, puesto que pretende varios objetivos societales a la vez que se complementan y sirven de apoyo al modelo de desarrollo: regulación de los desequilibrios, estimulación del crecimiento económico, integración de la sociedad, control social, etc.*" (CORVALÁN, 1996: 4).

A partir de esta definición, podemos reconocer la articulación con el modelo de desarrollo propuesto por el Estado, ejerciendo funciones que trascienden las mejoras que pretende realizar a las condiciones de vida de la población intervenida, explicitas en los objetivos de la política social. Aquel vestigio que aparece en la definición de Corvalán es necesario ser profundizado, ¿Qué funciones cumple la intervención social del Estado? En este punto de la definición se hace explicita una elección teórica para la comprensión de la temática.

De mi postura como investigador, considero importante que previo al intentar responder la pregunta anterior, debemos interrogarnos al momento de pensar la intervención del Estado sobre;

> *"¿De quienes son los intereses representados?*
> *¿Cómo los intereses son representados?*
> *¿Cuál es la justificativa para representar intereses?"*
> (Coutinho en BORGIANNI y MONTAÑO, 2004: 103)

Frente a tales preguntas podríamos decir que nos situamos desde la perspectiva histórica crítica que se ha desarrollada en Trabajo Social en las últimas décadas. Esta corriente dentro de la profesión ha desarrollado una reflexión dentro de la teoría marxista para comprender la relación entre el Estado y la Sociedad Civil. Podemos partir

la exposición de la perspectiva Histórico-Crítica, ilustrando los cuestionamientos que ella realiza a dos corrientes predominantes en la forma de entender el Estado.

En primer lugar, está la crítica a la perspectiva de Contrato Social de Locke, Hobbes y Rousseau (y más contemporáneamente representada por Marshall) que promulgan un Estado Neutro de carácter "Supraclasista" donde los hombres libres e iguales deciden comulgar en espacio compartido bajo la idea de bien común. En esta dirección, la ciudadanía y las políticas sociales son vistas como la evolución de los derechos civiles, políticos y sociales, entendidos como "*derechos naturales al hombre y a la sociedad capitalista en curso*" (BORGIANNI y MONTAÑO, 2004: 11).

Al mismo tiempo, hay un cuestionamiento a algunas posturas de la tradición marxista que, a pesar de denunciar el carácter ilusorio del bien común y el carácter de control, inhibición y despolitización que tiene la acción del Estado, se reducen las políticas sociales como "*absolutamente funcionales a la manutención del status quo y del orden social burgués*"[4] (BORGIANNI y MONTAÑO, 2004: 12), es decir, un mero aparato ideológico del Estado que no representa otro interés que no sea el de la clase dominante.

A partir de estas críticas, la reflexión marxista de los años ochenta (especialmente en el Trabajo Social en Brasil) toma los aportes realizados por Antonio Gramsci en su concepción "ampliada" de Estado y reconoce a las políticas sociales como una expresión de la *lucha de clases*. En palabras del propio Gramsci;

> "*Mi estudio lleva a ciertas determinaciones del concepto de Estado, que habitualmente es entendido como sociedad política (o dictadura, o aparato coercitivo para adecuar la masa popular a un tipo de producción y a la economía de un dado momento); y no como equilibrio entre sociedad política y sociedad civil (o hegemonía de un grupo social sobre la entera sociedad nacional, ejercida a través de organizaciones dichas privadas, como la iglesia, los sindicatos, las escuelas*" (Gramsci en COUTINHO, 1989: 76)

En esta definición, la dominación se juega también en el campo de la Sociedad Civil, espacio en donde se intenta articular alianzas entre los distintos sectores para ejercer Hegemonía. Esta reflexión lleva a comprender que, más que el comité ejecutivo de la burguesía, el Estado es "*un instrumento* ***contradictorio*** *de reproducción de las relaciones*

[4] Aquí toma mucha fuerza lo que sostienen Marx y Engels en "*El Manifiesto Comunista*" (1848) que "*hoy, el Poder público viene a ser, pura y simplemente, el Consejo de administración que rige los intereses colectivos de la clase burguesa*"

sociales y de acumulación del capital" (BORGIANNI y MONTAÑO, 2004: 13). Es decir, el Estado se inserta dentro de los conflictos, incorporando ciertas demandas populares aunque en forma subordinada dentro de la hegemonía de las clases dominantes. La afirmación de Alejandra Pastorini es aclaratoria en esta dirección;

> "*Las Políticas Sociales, de la misma forma que el Estado, no pueden ser analizadas estrictamente como mecanismos que contribuyen a la acumulación del capital. Por el contrario, deben ser pensadas como una relación entre clases, como una mediación entre la Sociedad Civil y el Estado, que refleja su doble característica de* ***coerción y consenso, de concesión y conquista***" (Pastorini en MONTAÑO, 1998: 76)

De esta forma, se identifica que la política social del Estado cumple dos funciones fundamentales; A) por un lado, una **función económica** que tiene entre sus principales acciones la reducción de la costos de manutención y reproducción de la fuerza de trabajo (prestación de servicios sociales), la contratendencia al subconsumo (programas de subsidios y subvenciones a bienes y servicios), todo ello, con la finalidad de tener como consecuencia las mejoras de las condiciones de vida de los sectores subalternos en la medida que no se contraponga al aumento de la acumulación y valorización del Capital. B) además, la intervención del Estado tiene una **función política** que permite institucionalizar y conciliar los conflictos (generados por la capacidad de movilización de los sectores subalternos), fragmentándolos y corporativizándolos dentro de los marcos estatales, lo que permite la manutención de la gobernabilidad del Estado y la legitimación de éste.

Volviendo a la preguntas iniciales de este apartado (*¿De quienes son los intereses representados? ¿Cómo los intereses son representados? ¿Cuál es la justificativa para representar intereses?)*, el aporte que esta perspectiva nos otorga es el reconocimiento del carácter antagónico de los intereses que diferentes sectores de la población poseen al momento de la elaboración de políticas, la cual es construidas en base a Hegemonías, en un proceso de confrontación y negociación en donde un proyecto político busca alzarse como dirigente y representativo de los intereses de la sociedad como totalidad. Eso nos lleva a comprender que en la definición que realiza Corvalán sobre la intervención social debemos reconocer que la dimensión socio-política es un campo en disputa donde se conjugan definiciones distintas sobre el problema y su vinculación con el modo de desarrollo vigente.

No obstante, reconociendo esta dimensión estructural que permite comprender la política social a nivel universal en la sociedad capitalista, la intervención social del Estado en el caso de los asentamientos precarios adquiere funciones particulares a partir de los intereses presentes en su configuración como política. Utilizando el concepto de Mediación, podríamos decir que existen componentes en el nivel de la singularidad de este tipo de políticas, los cuales intentarán ser vistos en relación a los procesos estructurales descritos en este trabajo conceptual. Tal afirmación se cristalizará cuando hagamos una breve construcción histórica de las intervenciones hechas en asentamientos.

C. Asentamientos Precarios

A través de este proceso investigativo, uno de los principales elementos problemáticos que se presentaron tiene que ver con desarrollar el ejercicio comparativo sobre las unidades territoriales que son intervenidas por ambos programas. La tarea que en un principio no parecía tener mayor complejidad, fue demostrando sus dificultades.

Al revisar la formación del programa Chile Barrio, se define claramente en unos de sus documentos que entiende como asentamiento precario;

> "*Un conjunto diverso de situaciones habitacionales y de ocupación socio-espacial que tienen lugar de manera independiente de las autoridades encargadas de regular la planificación urbana y la construcción local de viviendas. Al interior de éstos es posible constatar situaciones de pobreza, complejas y heterogéneas, caracterizadas por limitaciones en la vivienda y el entorno, así como por dificultades individuales o familiares para acceder a las oportunidades que éste ofrece*" (CHILE BARRIO, 1998)

Ahora, si nos aproximamos a la definición que el poder público hace de Favela podemos apreciar varias similitudes "*área predominantemente habitacional, caracterizada por ocupación de tierra por población de baja renta, precariedad de la infraestructura urbana y de servicios públicos, vías estrechas y de alineamiento irregular, lotes de forma y tamaño irregulares y construcciones no licenciadas, en disconformidad con los padrones legales*" (Plano Director de la ciudad de Rio de Janeiro Art. 147 citado en BURGOS, 1998)

No obstante, esta aparente similitud oculta las diferencias claves que existen en los asentamientos precarios de las ciudades estudiadas. Al momento de observar el espacio de Rio de Janeiro y revisar algunas referencias teórico-empíricas sobre las Favelas de la ciudad podemos decir que debido a la particularidad del desarrollo urbano de Rio, las problemáticas de los asentamientos precarios adquiere una complejidad distinta a lo que es posible apreciar en Santiago de Chile. En primer lugar, si hacemos una mirada cuantitativa podríamos decir que las problemáticas de los asentamientos precarios es menor en la capital chilena (corresponden a 41.508 pobladores que representan el 0,72% de la población de la ciudad, en comparación al 18% de población que vive en Favelas en Rio de Janeiro). No obstante, esta conclusión es engañosa ya que no quiere decir que Santiago tenga solucionado el problema de precariedad habitacional que afecta a una parte de la población de las ciudades.

Lo que pretendo afirmar en este apartado es que, durante este tiempo en que fue llevada a cabo la investigación, hemos llegado a la comprensión de que para hacer un análisis más complejo que siga la línea que entiende los asentamientos precarios como expresión de la Cuestión Urbana Contemporánea en ambas ciudades, ***debemos entender que al momento de comparar se precisa entender las particularidades de expresión territorial de la desigualdad social en ambas ciudades (y países)***. Es decir, puede ser que Chile haya avanzado en un aspecto fundamental que es una deuda para la mayoría de los habitantes de Rio de Janeiro; el derecho a poseer una vivienda que se encuentre regularizada y que signifique un patrimonio para los moradores y sus futuras generaciones (elemento tan clave en la cultura de nuestros países; "*el sueño de la casa propia*"), no obstante, al revisar los resultados de sus implementaciones caben una serie de dudas sobre el cumplimiento satisfactorio del derecho a la vivienda, como afirma Manuel Tironi "*la vivienda social mejoraría el estándar material de las familias pobres, a la vez que la baja calidad de las viviendas (diseño funcionalista, gestión mercantilista, asignación impersonal, lógica segregadora de localización) quebraría las redes sociales de las familias beneficiadas, inhibiendo asimismo su nueva formación*" (2003: 24)[5].

Además de este punto problemático, otro elemento crítico dice relación con que la definición técnica bajo las cuales se definen las unidades de intervención de los programas releva *sólo aspectos materiales de los Asentamientos Precarios*, excluyendo aquellos aspectos inmateriales que configuran este espacio en tanto social. Esto nos lleva a describir (preliminarmente) un conjunto de dimensiones con la que creemos que deben ser comprendidas estas formaciones urbanas al momento de ser comparadas.

a. Dimensión Estructural: Siguiendo a Loic Wacquant cuando se refiere a lo que él llama "Marginalidad Urbana" en *Banlieues* Franceses y Guetos Estadounidenses, al momento se hacer una comparación entre éstos, "*sus mecanismos genéricos y sus formas se tornan inteligibles si estuviesen firmemente ligados a la* ***matriz histórica de la clase, del Estado y del sistema jerárquico característico de cada sociedad***" (2005: 8). Esto está articulado con lo que señalábamos sobre la intervención del Estado a nivel estructural. Un primer nivel

[5] Es por estas reflexiones que, a pesar de tomar la decisión de remitirse a la definición formal de Favela y el espacio que comprende al buscar equivalencia en nuestro país, debido a que el foco está puesto en los Programas Sociales de Estado que intervienen en este ámbito, reconocemos que en la ciudad de Santiago de Chile*, los espacios en situación de precariedad y que sufren problemáticas de la cuestión urbana contemporánea definidas anteriormente, no se restringen a los asentamientos precarios, abarcando una parte más amplia de la población que es invisibilizada por su situación de regularidad bajo la cobertura cuantitativa de la vivienda social proveída por el Estado*. Al tomar la categoría de "tomas de terreno" y su expresión técnica de Asentamientos Precarios, la intervención del Estado adquiere un carácter más residual que las acciones en la ciudad de Rio de Janeiro, se realiza una focalización en la extrema pobreza representada por los habitantes de esos asentamientos.

para comprender las diferencias entre ambas formas tienen que ver con el grado de inclusividad que ha logrado el aparato estatal como construcción histórica.

Además de ello, en este nivel también inciden las particularidades de la estructura social que forma ambas ciudades. Esto se refiere principalmente a la inserción (material e inmaterial) que diversos grupos (principalmente raciales y étnicos) tienen en el espacio urbano. Esto es muy visible en el caso específico de Rio de Janeiro donde, a pesar de que no es su totalidad, un gran número de sujetos que habitan los espacios de las Favelas son Afro-descendientes.

b. **Dimensión Ecológica:** Este punto se refiere a la inserción que los asentamientos precarios tienen en la ciudad y la funcionalidad que el espacio del asentamiento posee para sus habitantes en términos materiales e inmateriales. La siguiente cita es ilustrativa en este sentido;

> "*De una perspectiva sociológica, la categoría 'Favela' no traduce apenas una determinada forma de aglomerado habitacional, más que eso, exprime una configuración ecológica particular, definida según un padrón específico de relación con la ciudad. Un aglomerado habitacional se transforma en 'Favela' a medida que desarrolla un microsistema sociocultural propio, organizado a partir de una identidad territorial, fuente de un conjunto de instituciones locales que establecen interacciones particularizadas con las instituciones de la ciudad*" (BURGOS, 2005: 190)

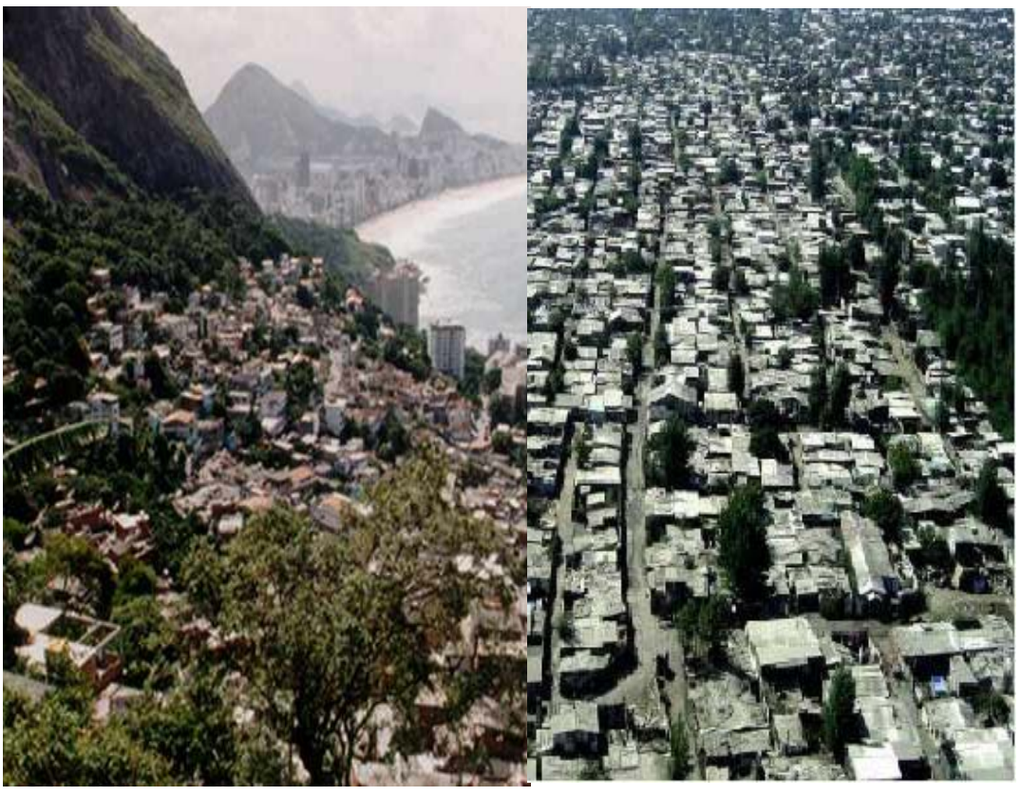
De esta forma, es preciso conocer la morfología de los asentamientos precarios al momento de comparar, analizando en qué medida éste encierra las actividades (sociales, económicas y culturales) de la vida cotidiana de sus habitantes. Esto nos permite dar cuenta del nivel de aislamiento y/o atomización que el espacio posee, en la medida en que los habitantes no tienen (¿o no desean?) salir "al exterior".

c. Dimensión Histórica: Ésta responde a relevar la historia como un componente importante en la construcción de los asentamientos, ya que nos permite dar cuenta de las particularidades de cada uno de ellos a través del tiempo. Además, permite también relevar en qué medida la historia es un componente en la configuración identitaria de los habitantes.

d. Dimensión Demográfica: Se refiere a la proporción de la población de la ciudad que habita en el espacio del asentamiento, incorporando indicadores

etários y de género. Además se refiere a la cantidad de habitantes en asentamientos en comparación al resto de la ciudad.

e. Dimensión Geográfica: A pesar de no poseer conocimientos especializados sobre esta área, es una dimensión relevante en la comparación. Las particularidades físicas del espacio también inciden en la configuración de la ciudad. En este sentido, una diferencia entre la conformación de los asentamientos en las dos ciudades. En el caso de Rio de Janeiro, un rasgo característico de la ciudad es que parte importante de las favelas se ubican en sus cerros, y además con proximidad física a barrios de mayores ingresos de la sociedad carioca. A diferencia de ello, Santiago se caracteriza porque los asentamientos precarios ubicados en ella se encuentran en la superficie plana de la ciudad y además, se aprecia una mayor distancia física entre estos sectores y los barrios nobles de la capital.



f. Dimensión Socioeconómica: Esto se refiere principalmente a las condiciones de vida de los sujetos en torno al nivel de ingresos que éstos tienen, el tipo de ocupación que poseen y nivel de escolaridad como indicadores principales.

Aunque, estas dimensiones trascienden el fenómeno de investigación, reconocemos que los anteriores elementos permiten comprender de modo complejo como se componen los asentamientos precarios y las diferencias entre las dos realidades.

TERCER CAPITULO
El Estado y los Condenados de la Ciudad
Mediaciones de la Intervención de Favela Bairro (Rio de Janeiro) y Chile Barrio (Santiago) en asentamientos precarios en la Cuestión Urbana Contemporánea

III. LA CUESTIÓN URBANA DESDE UNA MIRADA HISTÓRICA

A. El Surgimiento de la Cuestión Urbana y los comienzos de la Intervención del Estado

Como adelantamos al comienzo de este documento, la emergencia de los asentamientos precarios tiene que ver con los procesos de industrialización que marcan el desarrollo capitalista en ambos países. Es este momento donde surge la Cuestión Urbana. El origen en el uso de ese concepto se lo debemos a Friedrich Engels en la descripción que hace sobre la ciudad de Manchester que da nacimiento a su texto "*La situación de la clase operaria en Inglaterra*" (1845) que fue rescatado por Henri Lefebvre en su libro "*La ciudad del Capital*" (1990, original en 1970). Al revisar los párrafos citados por Lefebvre, podemos ver la agudeza con que Engels analizó la relación entre Capitalismo y Ciudad. En su tiempo, la degradación humana en la ciudad era identificada como un simple desorden, como una enfermedad de la sociedad, provocada por la "incivilidad" de una parte de la población. Frente a estas reducidas explicaciones, Engels vincula el pauperismo que aprecia al recorrer Inglaterra con los procesos de transformación que se estaban llevando a cabo en la sociedad inglesa. En primer lugar constata que, cuanto mayor es la ciudad, mayores son las ventajas de la aglomeración, allí se reúnen todos los elementos de la industria, los trabajadores, las vías de comunicación, esto lleva a lo que él llamó "*doble tendencia centralizadora*" donde relaciona la concentración del capital y la fuerza de trabajo con la concentración urbana, de hecho en unas de las premisas centrales sostiene que "*el espacio urbano expone la propia esencia de la sociedad capitalista*". La contradicción radica dice Engels en que, si bien "*es en las grandes ciudades que la industria y el comercio se desarrollan más perfectamente; es igualmente ahí que aparecen más clara y manifiestamente las consecuencias que ellos tienen para el proletariado*" (ENGELS citado en LEFEBVRE, 1999: 12), de esta forma, si bien la ciudad adquiere un protagonismo sin precedentes en la historia de las sociedades occidentales, es en ese espacio que se evidencia la pauperización. Esa situación precaria, según Engels, es lo que genera ese cúmulo de problemáticas llamada Cuestión Urbana.

Tal situación analizada por Engels es posible de ser apreciada en Chile y Brasil al momento de surgimiento de la intervención del Estado en asentamientos precarios. El surgimiento de los asentamientos precarios tiene relación con los procesos de migración campo-ciudad debido a la incipiente industrialización que se comienza a generar en las ciudades Latinoamericanas principalmente a finales del siglo XIX y principios del siglo

XX, es decir "*la cuestión de la habitación puede ser aprehendida a la luz del desarrollo capitalista que materializa en el espacio de la ciudad los procesos de trabajo*" (CABRAL, 2005). Tomando en cuenta las particularidades que tienen Chile y Brasil[6], ambos países coinciden en que los mecanismos que en un comienzo tienen las clases trabajadoras para acceder a la vivienda son; a) el arriendo de pisos o de viviendas colectivas (que terminan multiplicándose cada vez más y en condiciones de extrema precariedad) y b) "*las ocupaciones espontáneas de terrenos denominados 'tierra de nadie'*" (RUBILAR, 1999) desde las que se articula la emergencia de Favelas (Brasil) y Tomas de Terreno o "Callampas" (Chile).

En el caso de la ciudad de Santiago, entre 1813 y 1875 duplicó su población de 60 mil a 130 mil habitantes (ESPINOZA, 1988: 13), lo que muestra la concentración poblacional de la que nos hablaba Engels. Con este acelerado proceso de migración hacia la ciudad, comienzan a demostrarse la incapacidad que ésta tenía para responder a las necesidades de los trabajadores y sus familias. En este sentido, es amplia la literatura en ambos países donde se relata el contexto de precariedad en el que habitaban los pobres urbanos[7] de Favelas y Tomas de Terreno. Altos niveles de insalubridad, mortalidad infantil, condiciones laborales precarias (largas jornadas de trabajo y bajos salarios producto del privilegio a la extracción de la plusvalía absoluta por parte del capitalista). Esta situación de extrema pobreza además tiene repercusiones en el "paisaje" de la ciudad, estos sectores precarios van irrumpiendo dentro del espacio urbano que las clases dominantes de la ciudad habían construido para su habitar en ella, lo que va de la mano con una representación de esos espacios como "peligrosos" y fuera de la ley y la moral. En este sentido son muy ilustrativos discursos como el de un destacado médico de Rio de Janeiro; "*Las Favelas no constituyen puramente un crimen contra la estética, ellas son particularmente una grave y permanente amenaza a la tranquilidad y a la salud pública*" (Pimenta citado en QUEIROZ, 2001: 1).

Estos factores (entre otros) van generando que el Estado comience a inmiscuirse en los asentamientos de la ciudad. Vale decir que la primera estrategia con la que parte su acción (y que retomará en distintos momentos de esta historia) es la represión a estos lugares y sus habitantes, expulsándolos de ese espacio, trasladándolos a lugares menos valorizados por los sectores dominantes (empieza a asomarse la importancia del valor suelo que configura el mercado inmobiliario en la ciudad capitalista). Se intentaba con ello sacar a los "bárbaros" del escenario principal de la ciudad. Esta acción marca gran parte de las primeras décadas del siglo XX. Es preciso señalar que tal acción no era

[6] En el caso de Brasil se suma la abolición de la esclavitud como suceso que transforma el mercado del trabajo en el país

[7] Para Santiago de Chile, son interesantes M. A. Illanes (2003) J. P. Arellano (1985) y V. Espinoza (1988). En el caso de Rio de Janeiro de las referencia revisadas se destacan; M. Burgos (1998), F. Cabral (2002).

recibida en forma pasiva por los habitantes, ya que desde el comienzo es posible apreciar una resistencia (aunque todavía sin mayor articulación política) de los Favelados/Pobladores.

El otro brazo de los comienzos de la intervención del Estado en estos espacios tiene que ver con la estrategia de saneamiento y mejoras parciales de las condiciones de vida. Esto se inserta en el contexto de otras medidas como las legislaciones laborales que apuntaban a una inserción Asistencial. Como diría Illanes (2003) en el caso de Chile, se trataba de una estrategia de *Biopoder* que permitiera la reproducción biológica de la fuerza de trabajo que se veía atentada por las condiciones de precariedad. Aparece aquí la función económica de la política urbana a la que nos referíamos cuando definíamos la intervención del Estado en la sociedad capitalista.

B. La Consolidación de la Acción del Estado en la Cuestión Urbana

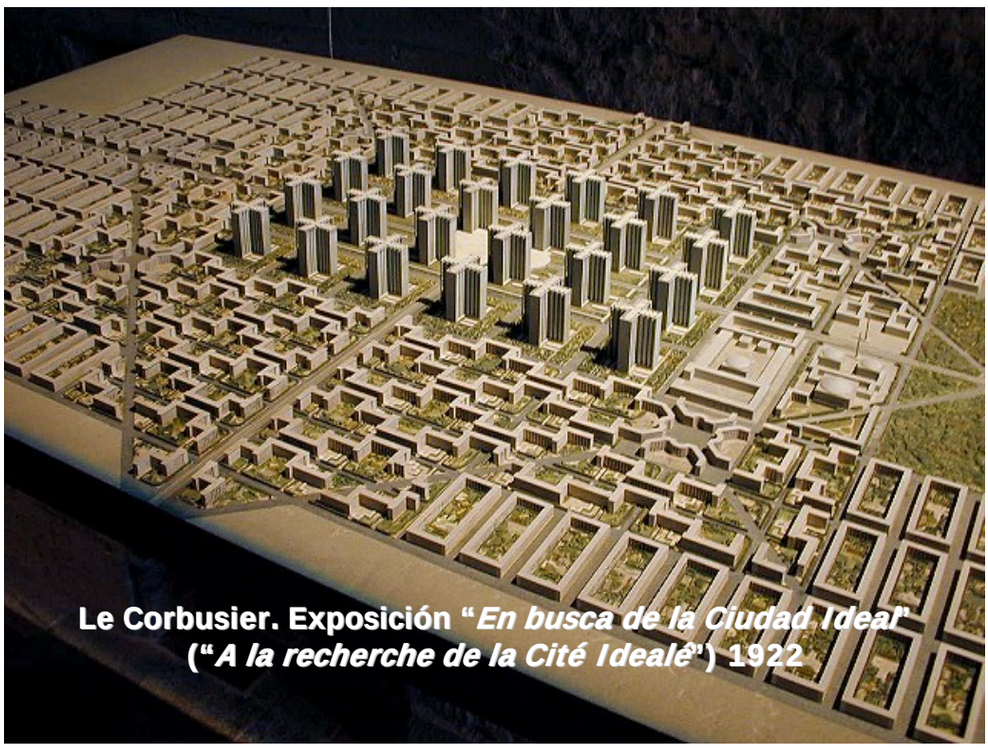
Es a mediados de siglo en ambos países que se comienza vislumbrar una acción más articulada y consolidada de intervención frente al problema habitacional. Tal proceso no puede entenderse como desvinculado de las iniciativas de modernización política y económica que se desarrollan en Chile y Brasil. El contexto era diferente al que Engels presenciaba cuando recorría las calles de Manchester, si bien todavía se encontraban en una sociedad capitalista, tal modo de producción se encontraba en una nueva fase de desarrollo. Una de las principales diferencias es posible encontrarlas en la importancia que comienza a adquirir el Estado en la producción a partir de la instauración del modelo Keynesiano de Estado (que en América Latina tuvo un desarrollo parcial). Es en este momento donde se logra una mayor articulación entre la función económica y política de la intervención del Estado.

En el caso particular de lo que podríamos hablar "política urbana", un análisis interesante la hace Jean Lojkine, en su preocupación especial por entender cuáles son las funciones que cumplen las políticas urbanas del Estado, comprendiéndolas como "*contra-tendencias producidas por el propio modo de producción capitalista para regular, atenuar los efectos negativos – en el nivel del funcionamiento global de las formaciones sociales – de la segregación y de la mutilación capitalistas de las urbes*" (LOJKINE, 1997). Para el autor, la intervención del Estado se cristaliza en dos componentes; a) El financiamiento que permitió el desarrollo de todas las condiciones generales de la producción (medios de consumo y circulación) y b) La planificación urbana que realizó una coordinación Estatal de la ocupación y utilización del suelo urbano (control de las condiciones de higiene de las viviendas operarias, construcciones de equipamientos, etc.), lo que inclusive en los países capitalistas de periferia fueron importantes componentes de crecimiento económico, a partir de la incorporación parcial e incompleta de las ideas Keynesianas en la administración del Estado (en el caso de Brasil está la experiencia del Banco Nacional de Habitación durante el periodo de la dictadura en 1964[8]).

En este momento histórico de la configuración de la Cuestión Urbana, si bien la acción sistemática del Estado logra disminuir los niveles de precariedad en la que se encuentra la población de los asentamientos, se mantienen las desigualdades en el acceso

[8] Una diferencia con otras políticas sociales, es que la política habitacional tiene su directa relación con las políticas económicas elaboradas por los gobiernos para el crecimiento económico del país, un ejemplo de eso fue la importancia de la política habitacional creada por el régimen militar, "*en 1964, el Sistema Financiero (SFH) e el Banco Nacional de Habitación [Vivienda] (BNH) fueron estratégicos para la estructuración y la consolidación del mercado inmobiliario urbano capitalista*" (PANEZ, 2007: 5)

al espacio urbano. Para comprender este aspecto es necesario entender el imaginario preponderante de ciudad que existía en este periodo como proyección de "buen" desarrollo. La redefinición del rol del Estado en el desarrollo económico y social, no sólo se refleja en las políticas sociales en torno a la vivienda, sino que este replanteamiento es también apreciable en la tendencia en el modo de producir la ciudad y el papel que el Estado tiene dentro de ella. Si tuviéramos que sintetizar con una imagen, considero que la siguiente sería una fiel representante;



Le Corbusier. Exposición "*En busca de la Ciudad Ideal*" ("*A la recherche de la Cité Idealé*") 1922

Aunque esta ciudad nunca se cumplió, ese era el sueño moderno de Le Corbusier y otros urbanistas de la primera mitad del siglo XX, la ciudad planificada en forma total, donde cada parte ocupaba su lugar en la maquinaria urbana, en la que el centro se diferencia claramente de la periferia. Este modelo de ciudad está claramente influenciado por el régimen de producción Fordista, y es identificado dentro de las corrientes urbanísticas como ***urbanismo funcional***. Las ciudades se convierten en objeto de un urbanismo funcional que separa las funciones y determina normas a cada espacio, es decir, "*esta zonificación que busca separar nítidamente los lugares de vivienda y residencia de los lugares de trabajo se extiende también a otros sectores económicos (el comercio, servicios) y, obviamente, a las clases*" (MATUS Y QUIROGA, 2001: 8). Estas transformaciones (y su desarrollo particular en América Latina) van desarrollando un proceso de "*segregación que distinguirá los espacios ocupados por las clases medias y altas, de aquellas clases obreras y finalmente de la pobreza urbana desocupada o incorporada a las actividades informatizadas*" (MATUS Y QUIROGA, 2001: 8).

Otro elemento contradictorio del progreso de la época en cuanto a política urbana, se refiere al carácter excluyente que los procesos de modernización tienen en América Latina ("*la modernización no llegaba a todos*"), donde un segmento de la población se mantiene en el trabajo informal no encuadrándose en los patrones fordistas de trabajador (siendo muchas veces identificados como *lumpen*) que se buscaba instaurar al momento de reconocer derechos sociales. Aquellos trabajadores adquieren una posición de ciudadanos de segunda clase los que no se beneficiaban de la ampliación del aparato de seguridad social del Estado. En el caso de Rio de Janeiro, ni siquiera en el periodo de "gran modernización del Estado" en el gobierno de Getulio Vargas (década del 30) que llevaría a la conformación del "Estado Novo [Nuevo]", hubo grandes modificaciones en la situación de negación de los "Favelados". Al contrario, se desarrolló una situación destructiva en la producción de la moradia popular, en dirección a las favelas y a los loteamientos irregulares. Entonces, "*los pobres que habitaban la ciudad, evidenciaron su exclusión del gobierno urbano porque no habían instrumentos disponibles en la política de habitación para crear viviendas que sean sustentables por estas comunidades y su forma de acción colectiva*" (MAGALHAES, 2007: 1). Ejemplo de esto es el que código de Obras de la ciudad de 1937 donde son las Favelas son consideradas una aberración que no podía constar en el mapa oficial de la ciudad, por lo que debía prohibirse la construcción de nuevas viviendas y que los habitantes fueran trasladados a "Parques Proletarios" (BURGOS, 1998). Durante una década no había programa que existiese para la Favela, porque se supone que la Favela sería algo transitorio, que las personas iban a la Favela en cuanto no estaban establecidas en la ciudad. Supuestamente, los inmigrantes que cuando llegan a la ciudad por la ola productiva que se dio en esos años, se dirigía hacia a las Favelas, pero luego mejoraba y se iba a lugares "normales" de la ciudad. Esto no se demostró, y al contrario, ocurrió que varias generaciones de familias terminaron construyendo sus historias en las Favelas.

Para comprender este fenómeno excluyente con la densidad nos permite la reflexión teórica, es interesante el análisis que hace el sociólogo marxista Henry Lefebvre que retoma la idea de "doble proceso" que estaba presente en la obra de Engels. Sin embargo, Lefebvre consigue ir más allá en el análisis de la dialéctica entre Industrialización y Urbanización. En el contexto en que el urbanismo funcional comenzaba a mostrar que algunas de sus promesas de solución de problemas urbanos no serían cumplidos, Lefebvre muestra la propia de contradicción que la dialéctica Industrialización-Urbanización provocan en el espacio urbano. Un ejemplo de esto, se aprecia en aquello que él llama Urbanización Des-Urbanizante; "*al interior de la ciudad se instala una periferia* ***desurbanizada*** *y sin embargo,* ***dependiente de la ciudad***"

(LEFEBVRE, 1991: 18) En este movimiento, las Favelas y "Tomas de Terreno" que se mantenían en las ciudades respondían a los vacíos de la intervención del Estado que los sitúan en un espacio de contradicción.

Sin embargo, este movimiento de "exclusión" de los residentes en asentamientos precarios no repercute en un completo olvido por parte del aparato público. A aquellos que no se encontraban "bien integrados" al desarrollo se le fue incorporando, aunque de forma tutelar fuera de la lógica de ciudadanía y derechos. Algunos elementos que no permiten comprender esto tienen que ver con el ejercicio de la función política de la intervención del Estado, la que se justificaba por el temor de sedición de los sectores pobres viviendo en asentamientos precarios. Si revisamos la situación de Rio de Janeiro, podemos apreciar como sectores conservadores comienzan a reaccionar bajo el Slogan; "*es necesario subir el morro [cerro] antes los comunistas bajen*" (BURGOS: 29), configurando una estrategia diferente para controlar el "problema". Así, la Arquidiócesis de Rio de Janeiro y la Prefectura se asociaron en el proceso de crear una asociación dedicada a la "asistencia material y moral" de los habitantes de Favelas (de esta forma surge la Fundación "Leão XIII"). Esta acción consolidó acciones de mejora de los servicios básicos (agua, luz, alcantarillado, etc.) de los asentamientos. Sin embargo, la conexión que comienza a desarrollarse entre dirigentes de Favelas y partidos políticos, repercute en una politización de las asociaciones de moradores que rechazaba la acción asistencial tutelar de la organización religiosa, demandando una mayor acción directa del Estado.

Si tomamos ahora lo ocurrido en Chile, es importante señalar que, si bien la ocupación de terrenos es una práctica que en nuestro país se arrastra desde el periodo Colonial, estas formas se acentuaron en esta década expandiéndose más allá del tejido urbano. Esta cita muestra bien el proceso desarrollado:

> *"Desde la década de 1940, el parque relativamente estable de viviendas existentes en Santiago debió enfrentar una demanda abultada, producto del proceso de migración campesina. En estas condiciones de escasez de habitación, la consecuente carestía de los arriendos, la única solución para los sectores populares fue la ocupación de terrenos en forma de callampas, modo de acceso a la vivienda que desplazó progresivamente al conventillo"* (ESPINOZA, 1988: 245).

Frente a ello, los gobiernos intentaban deslegitimar las nacientes ocupaciones, e incluso ejerciendo la represión como mecanismo. Sin embargo, tomando en cuenta la creciente magnitud del fenómeno, el Estado asume una postura ambigua ante las tomas de terreno en donde comienza a incorporar a ellas dentro de la principal estrategia de los

gobiernos chilenos de este período, el cual fue la articulación entre la modernización económica y la solución habitacional. Debemos recordar que estamos ante un Estado que posee control considerable sobre la actividad económica y además, toma la iniciativa para el crecimiento de ésta, así entre 1958 y 1973, "*si bien algunos gobiernos se sustentaron en el sector privado y otros en el público como motor de la producción de vivienda, en todos los casos la intervención estatal se transformó en un elemento central para el fomento de esa actividad*" (ESPINOZA, 1988: 277)[9]. Sin embargo, hacia finales del cincuenta, las políticas aparecían como inadecuadas por el bajo cumplimiento de las promesas establecidas con los ocupantes (ESPINOZA, 1988).

Es interesante apreciar en este periodo, el que en ambos países desde las décadas de los sesenta, es posible apreciar una mayor politización del movimiento Favelado/Poblacional, provocando una ruptura con los rasgos tutelares de décadas anteriores. Por el lado de Rio de Janeiro, la conexión que comienza a desarrollarse entre dirigentes de Favelas y partidos políticos, repercuten en una politización de las asociaciones de moradores que rechazaba la acción asistencial de la organización religiosa, demandando una mayor acción directa del Estado. En el caso de Santiago de Chile esto se refleja con fuerza ya que lo que marca esta décadas es el aumento de las presiones y movilizaciones de los pobladores, que los llevan a constituirse como un actor reconocido dentro del proyecto de desarrollo que distintos sectores políticos proponían, especialmente la Unidad Popular y la Democracia Cristiana (G. ARRIAGADA, 1997)

Asimismo, en ambos países estos procesos son frenados con la irrupción de las dictaduras militares (en 1964 en Brasil y en 1973 en el caso de Chile).

[9] Un aspecto institucional relevante fue la organización del Ministerio de la Vivienda en 1965, expresión de la importancia que daba el gobierno a ese problema.

C. La Cuestión Urbana Contemporánea

A partir de la trayectoria histórica construida hasta este momento hay ciertas inquietudes que aparecen al momento de observar el contexto actual en el que sitúan ambas ciudades:

¿En qué medida las transformaciones del modo de acumulación capitalista en las últimas décadas generan nuevas repercusiones en la producción de la ciudad que no logran ser abordadas por la dialéctica Urbanización-Industrialización presente en Engels, Lefebvre y Lojkine?

Como ya ha sido mencionado en el documento, el acercamiento a la teoría de Marx no fue en forma irreflexiva, al contrario, tiene que ver con la comprensión de la influencia que la producción capitalista posee en el espacio particular de la ciudad. Por esto, se llegó a la siguiente premisa que representa una apuesta analítica para pensar la relación de los asentamientos precarios y las ciudades; *a pesar de haber cambiado los padrones de producción capitalista y su influencia en las formas de producir la ciudad, las estrategias de acumulación que son desplegadas en la actualidad por este modelo, continúan mediando el conjunto de problemáticas que forma la Cuestión Social en las ciudades*, en otras palabras, los asentamientos precarios son una parte de las expresiones del movimiento contradictorio del capitalismo en su desarrollo contemporáneo en el espacio de la ciudad.

Podríamos convenir que nos situamos actualmente en un momento de cambio en el modo que el Capitalismo produce acumulación de capital. La intención de este apartado es dar sólo una visión general de las transformaciones y sus impactos en la ciudad y los sujetos que habitan en ella. Con el fin de no repetir argumentos, se hará una breve descripción para dar paso a las repercusiones más directas en la ciudad. Tomando algunos elementos sintetizados por Iamamoto (2003), que existen tres aspectos centrales del nuevo escenario global.

En primer lugar, está profundización del proceso de **mundialización del capital**, "*internacionalización ya no más orquestada por el capital industrial, pero por la financierización de la economía en una nueva etapa de acumulación capitalista*" (IAMAMOTO, 2003: 68). Como ya sabemos, este movimiento tiene como consecuencia una alta volatilidad de los recursos que son invertidos en los países y además, contribuye a que las crisis surgidas en un espacio sean proyectadas en otros lugares del mundo.

Como segundo punto, encontramos los cambios en la esfera de la producción, en donde el Fordismo da paso al llamado **Pos-fordismo** (o acumulación flexible como dice David Harvey), que se basa en la **flexibilidad en la forma de organizar el trabajo**, demandando del trabajador polivalencia en la ejecución de sus funciones. Podemos complementar esto también con los análisis que hace Giuseppe Cooco (2000) referido a la importancia que ha adquirido el trabajo inmaterial (aquel que trabaja en el ámbito de la comunicación y la informática) lo que requiere una mayor calificación en comparación a la requerida al tradicional trabajador industrial.

El tercer aspecto finalmente tiene que ver con los cambios en la relación Estado y Sociedad Civil. Es sabido por todos, el fuerte impulso dado desde los años ochenta a la premisa que pretende "***reducir la acción del Estado*** *ante la cuestión social mediante la restricción de gastos sociales, el resultante es un amplio proceso de privatización de la cosa pública*" (IAMAMOTO, 2003: 70). En el Trabajo Social Latinoamericano existe literatura que ha hecho agudos análisis sobre las consecuencias que este proceso tiene para la reducción y pérdida de los derechos sociales de los sujetos más pobres garantizados por el Estado.

Estos tres grandes aspectos han generado problemáticas a nivel global inéditas en la sociedad capitalista dentro de las cuales una de las más destacable es el desempleo masivo de poblaciones jóvenes y las dificultades para los trabajadores de mayor edad de incorporarse (o adaptarse) al mercado laboral. Especialmente en el caso de nuestros países latinoamericanos, la flexibilización y precarización acentúa la formación de una población trabajadora insertada en el mercado informal, la cual, la mayoría de las veces, se encuentra en altas condiciones de precariedad debido a su exclusión de las legislaciones que regulan la actividad laboral y además, están fuera de los beneficios del aparato de seguridad social construida por los Estados. Como dice Vera Telles al referirse a nuestros países; "*la vieja y persistente pobreza gana contemporaneidad y aires de modernidad por cuenta de los nuevos excluidos por la reestructuración productiva*" (1998: 86)

Este proceso tiene mayor repercusión en los países llamados del "Tercer Mundo" (Latinoamérica, África y parte de Asia), un componente que muestra ello son los procesos de urbanización que no han sido acompañados de crecimiento de la economía y de las oportunidades de trabajo. Según Davis; "*como resultado, el crecimiento urbano rápido en el contexto del ajuste estructural, de la desvalorización de la moneda y de la reducción del Estado fue la receta inevitable de la producción en masa de 'Favelas'*" (2006: 27)

En este escenario de transformaciones vamos a identificar **cuatro grandes pilares** que configuran la Cuestión Urbana Contemporánea.

1. RESTRUCTURACIÓN Y AGLOMERACIÓN URBANA

Hablando particularmente de las repercusiones las ciudades y sus tendencias de aglomeración, De Mattos desmitifica los análisis que afirmaban que la reestructuración productiva de las últimas décadas llevaba a procesos de estancamiento de la expansión metropolitana y una mejor distribución territorial productivo-demográfica. Por el contrario, señala que actualmente "*la realidad observable se ha encargado de demostrar que la concentración en grandes aglomeraciones urbanas permanece como rasgo destacado del nuevo escenario*" (2001: 18) De esta forma, podemos decir entonces que *los procesos de concentración de capital en el espacio de las grandes ciudades se mantienen, la diferencia radica en que la forma en que se organiza (o talvez seria mejor decir, como se desorganiza) el espacio urbano y sus habitantes.*

En este contexto, las grandes urbes latinoamericanas reproducen el proceso de concentración apreciable en los países "centrales" lo que les otorga mayores oportunidades de desarrollo productivo. Paradójicamente a esos intentos por atraer las inversiones extranjeras, viene desarrollándose en los países de América Latina (y del tercer mundo en general), procesos de concentración poblacional (fuertemente articulados con los procesos de precarización mencionados en el apartado anterior) que no necesariamente se incrementan al ritmo del crecimiento económico de esas ciudades. Es decir, si bien las ciudades del tercer mundo no poseen el atractivo de aquellas urbes del capitalismo "central", están concentrando cada vez más a parte importante de la población del mundo, lo que lleva a proyectar la formación de Megaciudades del Tercer Mundo en el mediano plazo[10] (si en 1950 existían 86 ciudades con más de un millón de habitantes, actualmente hay 400 y se proyecto que para el año 2015 sean 550 [Datos obtenidos de DAVIS, 2006]). *En momentos como este es que los análisis de Engels y Lefebvre sobre el carácter fuertemente contradictorio de la producción Capitalista dejan de parecernos meros referentes históricos sobre la cuestión urbana y aparecen con una lamentable vigencia.* Sin embargo, sólo tienen vigencia en la medida que los **repensemos** ya que la situación actual de concentración y precarización "*no se debe a ningún movimiento cíclico o pendular de la historia, sino a una transmutación de la ciudad y la producción*" (COCCO 2000: 129).

Tal reflexión se refuerza al analizar otro de los cambios observables en esta etapa. Apreciamos que las estructuras suburbanizadas y policéntricas de la época de la

[10] Como dice Mike Davis "*la urbanización del tercer mundo continuó su paso aceleradísimo (3,8% al año entre 1960 y 1993) durante los años difíciles de la década de 1980 y en el inicio de los años 1990, a pesar de la caída del salario real, de la alta de los precios y de la disparada del desempleo urbano*" (2006: 24)

globalización parecen estar alejándose cada vez más del modelo de ciudad modernista de corte europeo (recordemos "el sueño de *Le Corbusier*") que se había constituido en el referente que inspiraba a los planes y políticas urbanas seguidas en buena parte de las metrópolis latinoamericanas en sus momentos de mayor esplendor. Ahora, en los hechos, ese modelo estaría cediendo el paso a otro tipo de ciudad, del que Los Angeles se presenta como el ejemplo más acabado. (DE MATTOS, 2001). Como plantea Giuseppe Cocco "*la ciudad se transforma en una suma de localidades organizadas en red. Todas dependen una de la otra, pero todas tienden a construir sus sentidos en la negación de esa interdependencia*" (2000: 132). No deja de ser interesante (pero al mismo tiempo perverso en algunos aspectos) el dinamismo que adquieren las ciudades pos-fordistas donde conviven procesos de desindustrialización y reindustrialización. En el caso específico de ciudades como Los Angeles (que es el más claro ejemplo de este tipo de ciudad), éstas se conforman a partir de un movimiento altamente contradictorio ya que puede ser considerada "*una ciudad sobre-desarrollada, prosperando sobre una ciudad del tercer mundo y de la heteronomia de las fragmentaciones, bien como de los conflictos sociales, étnicos y raciales*" (COCCO, 2000: 133)

2. MERCADO INMOBILIARIO URBANO

Pero, además de la relación que hacen estos autores entre modos de producción y lo urbano, es preciso agregar el mercado inmobiliario como componente en sí del modo de producción actual, en donde el suelo asume gran importancia como valor. Esto nos lleva a complejizar la posición que tiene la política de vivienda y la urbana, ya que fenómenos como la segregación urbana en las ciudades se constituye a partir de, por un lado, las exigencias de expansión del capital en el área del mercado inmobiliario y por otra parte, el desarrollo de la política urbana y de vivienda para los sectores más pobres.

Si bien la expansión del capital lleva varias décadas de importancia en la ocupación del suelo en los espacios urbanos. Podríamos decir que en la actualidad, debido a las transformaciones señaladas en el apartado anterior, el modo de actuar de mercado se ha visto permeado por lógica financiera que rige parte importante del movimiento de capital contemporáneo. Como señala Pedro Abramo; "*el mercado inmobiliario urbano vuelve a ser una opción de inversión de los capitales financieros que pasan a ofrecer crédito habitacional como un 'producto' capaz de competir con otras opciones ofrecidas por el mercado*" (2002: 200)

Estas transformaciones en el mercado inmobiliario tiene repercusiones excluyentes ya que "*la lógica financiera traspasa los limites estrictos del sistema de captura de ahorro y viabilización del crédito a la producción y consumos de viviendas y 'contamina' la lógica de funcionamiento del mercado inmobiliario a tal punto que podemos identificar una 'financierización de la lógica de valorización inmobiliaria' en los sub-mercados formales de las grandes ciudades latinoamericanas*" (ABRAMO, 2002: 198). Como es posible apreciar, en este periodo la Cuestión Urbana se complejiza aún más, principalmente, por la redefinición de la acción del Estado de la que hablamos en párrafos anteriores.

3. GESTIÓN URBANA

Sin duda que las nuevas estrategias de acumulación repercuten el modo en que los gobiernos de las ciudades deben reaccionar para enfrentar esos cambios. En relación a los análisis sobre la necesidad de atracción de las ciudades en la reestructuración urbana (donde tomamos como referencia a De Mattos), en este apartado se refuerza la tendencia a asumir una postura emprendedora por parte de los gobiernos locales para enfrentar los desafíos de la economía global.

Las repercusiones que tiene el Pos-Fordismo o modo de acumulación flexible en la constitución de las ciudades contemporáneas, que rompe con la relación tensionante entre Urbanización e Industrialización que marcó las ciudades en el capitalismo de producción Fordista;

> "*Se puede afirmar con seguridad que los cambios en la política urbana y el rumbo al Emprendimiento Urbano tienen desempeñado un importante papel facilitador en la transición de los sistemas de producción Fordistas localizacionalmente rígidos, soportados por la doctrina del Bienestar Estatal Keynesiano, para formas de acumulación flexible mucho más abiertas en terminos geográficos y con base en el mercado*" (HARVEY, 2006: 181)

David Harvey hace una interesante contribución en esta reflexión al establecer relaciones entre las modificaciones a partir de la crisis económica de 1973 y los cambios en las orientaciones del gobierno de la ciudad. El autor sostiene que nos situamos en un contexto donde se da un mayor énfasis en la acción local para enfrentar los problemas presentes en la sociedad lo que también parece tener que ver con "*la capacidad declinante del Estado-Nación de controlar los flujos financieros de las empresas multinacionales, de modo que la*

inversión asume cada vez más la forma de negociación entre el capital financiero internacional y los poderes locales" (HARVEY, 2006: 168).

En este contexto, surge lo que el llama "Emprendimiento Urbano" que tiene como elemento principal "*la noción de asociación Público-Privada, en que la iniciativa tradicional local se integra con el uso de los poderes gubernamentales locales, buscando y atrayendo fuentes externas de financiamiento, y nuevas inversiones directos o nuevas fuentes de empleo*" (HARVEY, 2006: 172). Adquiere el nombre de emprendedora porque tiene un componente especulativo por lo que esta sujeta a todos los riesgos asociados a esa práctica, lo que rompe con el desarrollo racionalmente planificado. Este conjunto que forma el emprendimiento urbano se suma a la volatilidad del capital de la que hablábamos anteriormente para dar mayor fuerza a los procesos de competencia inter-urbana para el desarrollo capitalista, en donde el gobierno urbano "*se orienta más para la oferta de un ambiente favorable a los negocios y para la elaboración de todos los tipos de 'ganchos' para atraer ese capital a la ciudad*" (HARVEY, 2006: 180). Este proceso es fuertemente visible en el caso de la ciudad de Rio de Janeiro, la cual a comienzos de los años noventa elaboró un Plan Estratégico supervisados por los expertos catalanes que trabajaron en la aclamada restauración de la Ciudad de Barcelona.

4. FRAGMENTACIÓN URBANA

Sin embargo, para finalizar este análisis con el que configuramos la Cuestión Urbana Contemporánea, es necesario complementar al análisis marxista con otros procesos que afectan la producción de la ciudad, en lo que respecta a las formas de relación que se establecen dentro de ella. En este apartado, tomamos como base las reflexiones de Burgos cuando señala que "*la ciudad actual aparece como una agregación de territorios atomizados*" (2005: 191). Este proceso va a ser entendido como **Fragmentación Urbana** el cual:

> "*resulta de la dilución de los lazos orgánicos entre partes de la ciudad y de la repetición de las desigualdades a diferentes escalas infraurbanas donde islas de pobreza conviven con espacios aislados de riqueza en el seno de los archipiélagos urbanos. Por este movimiento las diferencias sociales tienden a radicalizar procesos urbanos que tienen como denominador común la reducción de la experiencia social contrastante inherente a la vida en las ciudad*" (MATUS Y QUIROGA, 2001: 21)

Es necesario decir que este no deja de estar vinculado con los cambios en la acumulación del capital, como habla Jacques Donzelot preciso tomar en cuenta "*la evolución de la organización de la producción que no concentra más grandes masas en un mismo lugar y procede a su dispersión relativa*" (1998: 5). Sin embargo, entendemos este es un elemento que posibilita los cambios en la forma de relación, pero no es su único causante, por lo cual es un proceso que no puede ser reducido exclusivamente a la acumulación del capital. Desde la perspectiva que reconocemos la Fragmentación, tal proceso se desarrolla a partir de dos movimientos que son colocados en tensión en el espacio urbano.

a. Territorialización de los asentamientos precarios

Comenzamos este apartado con cita que consideramos que sintetiza este movimiento identificado en los asentamientos precarios de ambas ciudades:

> "*Nuestra hipótesis es que la territorialización de la ciudad ha funcionado como un importante limitador del pleno uso popular del potencial político inherente a los regimenes democráticos. En ese sentido, la Favelización generalizada no es apenas un fenómeno decurrente de la desigualdad social, se constituye él mismo en causa importante de la reproducción y hasta la profundización de la desigualdad social en las jóvenes democracias de América Latina*" (BURGOS, 2005: 191)

Esto tiene que ver con que la ciudadanía popular está atravesada por contradicciones inscritas en el espacio urbano. Tales contradicciones producen "*una subjetividad encapsulada en el interior de los muros de los territorios, forjando un individuo con pocas referencias al derecho a la ciudad*" (BURGOS, 2005: 192). Tal proceso se refuerza en Rio de Janeiro, debido a las particularidades históricas de la formación económico-social de la ciudad de Rio "*donde el mercado de trabajo nunca fue capaz de sustituir otras fuentes culturales productoras de solidaridad*" (BURGOS, 2005: 193)

Al parecer, esta es una respuesta de aquellos sujetos que se encuentran más vulnerables a los procesos de desterritorialización que experimentan las ciudades, lo que paradójicamente reproduce su precariedad y "exclusión" del desarrollo de la ciudad. Marcelo Burgos expone brillantemente esta contradicción:

> "*El individuo es fruto de una sociabilidad ambigua, pues el territorio es, de un lado, fuente de toda suerte de violencia, que prospera en la exacta medida en que faltan los derechos, y, de otro, una dimensión que lo envuelve y protege de las fuerzas deshumanas del mercado; al mismo tiempo que lo priva de la ciudad, el territorio le ofrece alguna forma de acceso a la comunidad*" (BURGOS, 2005: 192)

b. "*Urbanisme Affinitaire*" y las Comunidades Cerradas

Sin embargo, además del modo en que se relacionan los sectores pobres de la ciudad, es interesante comprender ese fenómeno en relación a las tendencias que existen en las formas de habitar la ciudad por parte de las capas medias y la clase burguesa. En esta situación, es interesante el análisis realizado por Jacques Donzelot donde plantea que hay un movimiento que "transforma la ciudad silenciosamente", sustituyendo las rigurosidades del Urbanismo Funcional y de su estilo tecnocrático hacia lo que él llama un "*Urbanisme Affinitaire*"[11] [Urbanismo Afinitario, podríamos tratar de traducir], mediante la cual designa:

> *"las transformaciones que convergen para producir una prevalencia creciente de las relaciones electivas, selectivas y, en caso de necesidad, excluyentes, sobre las coacciones que limitaban la extensión de las ciudades, que limitaban la amplitud y la naturaleza de los desplazamientos y coartaban la capacidad de elegir la ubicación en un espacio"* (1998: 8[12])

Esto significa que la imposición de las relaciones de vecindad diminuye en beneficio de la ciudad "a la carta", la de "*relaciones electivas que nosotros podemos establecer a favor de una movilidad que se vuelve más que una facultad; una manera de ser. La noción misma de barrio, constitutiva de la ciudad industrial, tiende a desaparecer*" (DONZELOT, 1998: 8) Esto trae grandes consecuencias ya que da la posibilidad de elegir vecindad como quien elige amigos, de hacer una ciudad que nosotros arreglamos y donde excluimos a quien nos molesta. Todo este proceso tiene como consecuencia principal la *"desterritorialización de las relaciones sociales, aleja a los habitantes de los cuadros socioculturales de donde ellos provienen, libera los individuos de la presión de los grupos, lo que da la posibilita de elegir por ellos mismos un universo relacional*" (DONZELOT, 1998: 8)

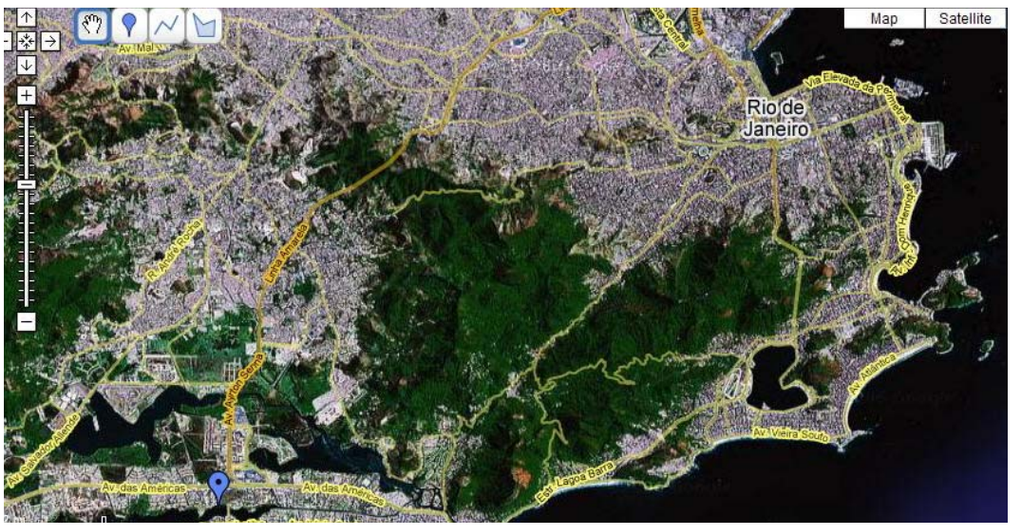
En contraste a eso, Donzelot nos dice que la fuerza de la ciudad radica (aunque cada vez menos) "*en oponer a ese ideal [de ciudad a la carta] la realidad de la sociedad, de imponernos la prueba del otro, en el conflicto como en la solidariedad*" (1998: 9). Este proceso se cristaliza en las ciudades a través de las llamadas "Comunidades Cerradas", las cuales revelan "una ciudad que no opone la menor resistencia al rechazo del otro, al miedo que

---

[11] Dentro del texto del autor llamado "*La Nouvelle Question Urbaine*" (1998), donde analiza la Cuestión Urbana, rescato el concepto de "*Urbanisme Affinitaire*" trabajado por Donzelot, aunque no considero pertinente para leer las realidades de las ciudades estudiadas otras categorías como "incivilidad" [*incivilité*] con las que trata analizar los procesos desarrollados en los suburbios de Paris y otras ciudades de Francia.
[12] Todas las citas de Donzelot son traducciones libres del investigador

él inspira" (DONZELOT, 1998: 9). Éstas son un fenómeno reciente pero en plena expansión, es interesante que sea en procesos de amplio desarrollo en Estados Unidos y particularmente en América Latina ha tomado un crecimiento fulgurante

Tanto en Rio de Janeiro como en Santiago de Chile, esta práctica se simboliza en ciertos barrios de la ciudad. En el caso de la primera, un ejemplo es el barrio de "Barra da Tijuca" en la Zona Oeste-Sur de Rio. A partir de los años 70, comienza a desenvolverse un fuerte crecimiento del mercado inmobiliario en este sector alejado del caos del centro de la ciudad, equipando el lugar con infraestructura de lujo para atraer a los sectores más altos. Hoy, este barrio cobija a la población más adinerada de la ciudad (desplazando a barrios como Ipanema y Leblón). Incluso es interesante que algunos conjuntos residenciales estén equipados con todos los requerimientos para evitar salir de la residencia (Gimnasio, Colegio, etc.) y dispone de Helicópteros para que residentes se trasladen a otros lugares de la ciudad (generalmente al centro de la ciudad donde se localiza el trabajo de los adultos).



*La Marca **Azul** marca el lugar de ubicación del Barrio de Barra da Tijuca*

Ahora en el caso de Santiago de Chile, talvez uno de los barrios que simboliza esto con más fuerza es el barrio de Lo Barnechea, un lugar privilegiado dentro de la ciudad donde el modo de vida (y la calidad de vida) es radicalmente diferente a otros asentamientos de la capital chilena.

La Flecha ***Verde*** *simboliza la ubicación del Barrio de Lo Barnechea*

En ambos países este fenómeno no es nuevo, tiene que ver con las representaciones presentes en nuestras sociedades en donde se criminaliza a los sectores pobres y los lugares de la ciudad donde habitan que son vistos como foco de concentración de "problemas sociales" (Burgos "Parques Proletarios" Chile "Política Higienista"). Sin embargo, en el ultimo tiempo se ha reforzado con la acentuación de procesos de miedo e inseguridad que los sujetos experimentan las ciudades, los que tienden a concentrarse en el "*miedo de un delicuente omnipresente y omnipotente*" (LECHNER citado en MATUS Y QUIROGA, 2001: 19)

Sin embargo, resulta interesante observar que este proceso que Donzelot identifica en los sectores medios y altos de la estructura económica y social de la ciudad, también permean las dinámicas al interior de los sectores pobres de la sociedad. A nivel de hipótesis, considero que especialmente en la ciudad de Santiago de Chile, esta forma de habitar la ciudad se puede apreciar con más fuerza. Si bien, los conjuntos habitacionales de la población de menores recursos no poseen los equipamientos deportivos o para esparcimiento que tienen las "*Lifestyle Communities*" de los sectores altos, no es casual que cada vez más se apele a la conformación de los llamados "*Condominios Sociales*"

Ahora, todos los análisis realizados por Donzelot apuntan hacia la siguiente preocupación; "*¿Se puede tener un Contrato Social sin Contacto Social*?" (1998: 10). Si bien no compartimos la preocupación por el contrato social que posee el autor (ya que desde nuestra perspectiva apunta hacia una idea de bien común **imposible** de alcanzar en una sociedad fundada en un modo de producción capitalista), el destaque que hace de las relaciones sociales entre los sujetos como componente para comprender la formación de

las ciudades. Lo central para este documento será comprender ¿Cómo esas transformaciones en el modo de vivir la ciudad contribuyen a la mantención de procesos de discriminación hacia diversos sectores de la población? Es decir, donde lo diferente pasa a quedar fuera del cotidiano del citadino que se encierra en estas comunidades cerradas. En el caso específico de los asentamientos precarios, la situación en la que se encuentran los moradores aparece como una realidad distante y peligrosa, que es preferible evitar lo máximo posible.

Este conjunto de problemáticas es aquello que se entiende en esta investigación como *Cuestión Urbana Contemporánea.*

D. ¿Qué Particularidades tienen Santiago y Rio de Janeiro frente a la Cuestión Urbana?

Teniendo como base la reflexión anterior sobre la trayectoria histórica de la Cuestión Urbana y vinculando las precisiones conceptuales en las que reflexionábamos sobre la necesidad de relevar la particularidad en la formación de los asentamientos precarios en cada ciudad, ahora nos remitimos a intentar dar cuenta de algunos aspectos que conforman esa ***especificidad*** de cada espacio urbano. Como decíamos en el comienzo, entendemos que las ciudades son síntesis de relaciones entre lugares y sujetos, y que son muestra importante (pero no exclusivas) de las sociedades donde se insertan. Totalidades que en la contemporaneidad, como vimos anteriormente, adquieren cada vez más un carácter contradictorio entre; centralización de capital-concentración de precarización (DE MATTOS, 2001 y DAVIS, 2006) y centralización de capital-policentrismo en la relación entre sus partes (COCCO, 2000). Su formación se da a partir de componentes geográficos, culturales, políticos, étnicos, económicos. Sin duda en este trabajo de investigación no se logrará dar cuenta de todas las complejidades que conforman ambas ciudades estudiadas, por lo que se pretende analizar aquellos componentes de su formación que se consideran claves para el entendimiento de sus funcionamientos y que logran ser aprehensibles a la mirada del investigador. Para ellos se definieron ciertos *componentes de particularidad* para cada caso.

1. RIO DE JANEIRO

De esta forma, podemos ver en el caso de Rio de Janeiro, que se da una paradoja en la relación Estado y moradores, ya que si bien las Favelas no eran espacios reconocidos legalmente (y fuertemente reprimidos), fueron legitimados implícitamente a través de la relación con las Asociaciones de Moradores y la realización de obras por parte de los gobernantes dentro de las comunidades (muchas veces con fines electorales).

a. Gestión Urbana

Hablar de la gestión urbana aparece clave en el contexto ya descrito en los apartados anteriores, donde el gobierno local toma cada vez mayor protagonismo en el desarrollo productivo de la ciudad. Sin embargo, debido al proceso de descentralización desarrollado en mayor medida en Brasil, esta tendencia global es más observable en la gestión de la ciudad de Rio de Janeiro. En el caso de Santiago de Chile, a pesar de que pueden observar estas tendencias en forma embrionaria, la fragmentación en la

administración de la ciudad (la división de la gestión en comunas, que vale decir que poseen recursos humanos y económicos desiguales) y la centralización todavía presente en la forma de administrar el Estado chileno, impiden el desarrollo de esta forma de gestión. Por ello en este apartado se hará referencial principal a la ciudad de Rio de Janeiro.

Con la elaboración de la Constitución de 1988, se intenta potenciar un proceso de democratización en el interior de la sociedad brasilera, se crean consejos para a participación de la sociedad civil (en los niveles Federal, Estadual e Municipal) y junto con ello, se desarrolla un proceso de descentralización de atribuciones al poder local (PANEZ, 2007). Este fortalecimiento, de pretensiones democratizador, dio espacio al protagonismo de la Prefectura en el desarrollo local.

En el caso de la ciudad de Rio de Janeiro, a comienzos de los años noventa se elaboró un Plan Estratégico supervisado por los expertos catalanes que trabajaron en la aclamada restauración y desarrollo de la Ciudad de Barcelona. La gestión asumió los rasgos de aquello que con Harvey definimos como Emprendimiento Urbano por tres aspectos. En primer lugar, se desarrolla una reforma en el modo de funcionamiento de la gestión de la ciudad, para ello se hace un llamado a los sectores empresariales y a la sociedad civil para la definición de las metas de la ciudad. No obstante, según lo señalado por Vainer (2000), la construcción del Plan Estratégico fue restringida para incorporar a la sociedad civil dentro del proceso democrático prometido, incorporando principalmente la acción de sector Público y Privado (y claro, aquellos sectores de la sociedad civil que compartían el consenso entre esos dos sectores). Como segundo punto, el gobierno pretendió *fortalecer el imaginario de la ciudad para los citadinos*, reforzando la identidad de estos con la ciudad, lo que permite que los ciudadanos cariocas se comprometan con el desarrollo de la ciudad[13]. Y finalmente muy relacionado a ello, se construye una *estrategia de marketing que intenta idear una imagen de Rio de Janeiro que logre ser atrayente* (vendible) no sólo para los inversionistas, sino también para los turistas que mantienen una parte importante de la economía de la ciudad.

b. La Heterogeneidad de las Favelas en Rio

Sin duda, utilizar este concepto para hablar de Rio de Janeiro resulta extremadamente complejo debido a las diversas características que poseen los asentamientos precarios irregulares en la ciudad. Son diversas variables que se ponen en

[13] Como por ejemplo, lo que ocurrió en Barcelona para los juegos Olímpicos de 1992 donde 65.000 voluntarios trabajaron para el desarrollo exitoso del evento

juego, lo que implica que la política social debe reconocer y canalizar esas características para obtener mejores resultados que beneficien a la población.

Como ya adelantábamos cuando nos referíamos a la dimensión geográfica de las asentamientos, Rio de Janeiro es una ciudad cuya formación está atravesada por "*Morros*" (Cerros), lugares privilegiados donde fueron situadas las Favelas desde aquella primera ocupación en el "*Morro da Providência*" en la década de 1880, donde un grupo de soldados veteranos provenientes de la "*Guerra de Canudos*", frente a las promesas incumplidas ocuparan ese espacio. Desde ahí, comenzó a ser el lugar predominante para la población negra que después de la abolición de la esclavitud en 1889, no consiguió una inserción (o conseguía una inserción precaria) en los procesos productivos de la ciudad.

En lo que se refiere al aspecto demográfico, según datos del Instituto Brasilero de Geografía y Estadística (IBGE) la población total de la ciudad es 5.857.904 habitantes de los cuales 1.092.958 vive en Favelas (es decir, un 18% de la población), por lo que hablamos de una magnitud distinta a las Tomas de Terreno y Campamentos en Santiago.

En términos socioeconómicos, las Favelas son formaciones urbanas muy heterogéneas en la ciudad. Transitando por ellas, podemos encontrar desde aquellas que efectivamente están en situación de grave precariedad (con ausencia de servicios básicos, localizadas en lugares de riesgo para los moradores), que generalmente están ubicadas en el norte de la ciudad que es estigmatizado como zonas de concentración de pobreza y de "alto peligro", hasta las comunidades que son llamadas "*Urbanamente Consolidadas*" ubicadas en la Zona Sur (Copacabana, Ipanema, Leblón y São Conrado), las cuales, a pesar de encontrarse en ciertas condiciones de precariedad, han desarrollado un comercio considerable, servicio de moteles, supermercado y donde arrendar un cuarto puede llegar a costar $300 Reales ($75.000 pesos chilenos). Todo esto nos lleva a pensar "*Bueno… Pero entonces, ¿Qué significa Favela?*". Parece que la precariedad del lugar es un criterio que se diluye para intentar definir. A pesar de ello, todavía las Favelas son los principales lugares de concentración de la pobreza urbana en Rio de Janeiro, *la diferencia radica en las singularidades de cada una que otorgan posibilidades diferenciadas de participación en la dinámica de la ciudad a sus habitantes.*

i. Cultura y Favela

Especialmente en el caso de la ciudad de Rio de Janeiro, cuando queremos hacer una caracterización de los asentamientos precarios (es decir, Favelas) sería inadecuado centrarse solamente en factores demográficos, geográficos y socioeconómicos al

momento de hacer una descripción. En este trabajo sostenemos que es preciso dar cuenta de la dimensión cultural que traspasa la vida de los habitantes de las Favelas de Rio, esto se justifica por dos aspectos; a) Por el protagonismo cultural que algunas Favelas poseen en la construcción del imaginario de la ciudad, como dice Marcelo Burgos "*la cultura se constituye en la principal vía de integración urbana de ciudades como Rio de Janeiro, que sólo fueron incluidas parcialmente por el industrialismo fordista*" (2005: 209) y b) Porque la cultura forjada en las Favelas lleva a que parte de sus moradores conformen un orgullo y una identidad de barrio (que se mantiene a pesar de la avatares de la modernidad y la desterritorialización), que los lleva a soñar la "*Utopía de una Comunidad*" (como diría Burgos). Sin embargo, es preciso dejar claro que este aspecto no es aplicable a la totalidad de las Favelas de la ciudad y forma otro componente que da cuenta de la gran diversidad presente en la conformación estos asentamientos.

ii. Organizaciones en la Favela

Otro rasgo fundamental para comprender las particularidades de las Favelas de la ciudad de Rio de Janeiro en contraste con los asentamientos precarios de Santiago de Chile, tiene que ver con la diversidad de organizaciones presentes en la Favela. Si bien no podemos generalizar dentro la totalidad de espacios, es posible ver en algunas Favelas la existencia de asociaciones de moradores, grupos juveniles, ONG's (locales e/o internacionales) y preuniversitarios comunitarios. Estas agrupaciones configuran un escenario de participación de la sociedad civil en las problemáticas de las comunidades, configurando plataformas en las que se demanda al poder público la solución de ciertas necesidades de la población que vive en las favelas. Particularmente, en lo que se refiere a las Asociaciones de Moradores, como pudimos apreciar en la revisión histórica, éstas han cumplido un papel fundamental en el reconocimiento de los derechos de los habitantes de las Favelas, desarrollando una fuerte movilización popular en torno a la moradia.

Además, en gran parte de ellas están presentes organizaciones en el ámbito del llamado "poder paralelo" como son las facciones de narcotráfico y, más recientemente salidas a la luz pública, las milicias o grupos de exterminio. Generalmente, en la opinión pública carioca, cuando se refiere al "poder paralelo" se tienden a oscurecer otras situaciones que existen en las comunidades (como la ambigua "política social" del Estado en la Favela y la violencia que proviene de la propia policía) reduciendo las problemáticas de las comunidades a la violencia que ejercen estos grupos que tienen el poder económico y de las armas en las favelas que dominan. Sin embargo, la presencia de estos grupos no se remite a un problema policial de violencia, sino que en un ámbito mayor, estas organizaciones ejercen condicionamientos sobre el cotidiano de los sujetos

que habitan la Favela, estableciendo el control sobre el modo de vida de los moradores, ya que en algunos asentamientos llegan a regular la actividad económica (el comercio dentro de la Favela, el transporte, etc.) y la seguridad dentro de ellos. Incluso, en algunos casos, su influencia repercute en la actividad dirigencial de la comunidad, sea tomando el control de la asociación de moradores o condicionando el ejercicio de ésta al apoyo que den a la facción criminal (CABRAL, 2006).

Todo esto, nos lleva a sostener que una diferencia de las Favelas en Rio de Janeiro tiene que ver con ***la mayor complejidad organizacional al interior de ella***. No sólo se trata de la existencia de una mayor diversidad de organizaciones al interior de ellas, sino que sus acciones, sus modos de funcionamiento y sus relaciones entre ellas, poseen mayor complejidad.

2. SANTIAGO DE CHILE

a. Las medidas del gobierno militar en la ciudad de Santiago

Si nos centramos en el papel que jugó el Estado en las últimas décadas en relación a los asentamientos precarios, podemos ver diferencias importantes en el proceso vivido en la ciudad de Santiago. En el contexto del gobierno militar, se tomaron importantes medidas sobre cómo debía crecer la capital del país. Se eliminaron las normas de límites urbanos establecidas con anterioridad (fijando nuevas áreas de expansión urbana), se suprimieron una serie de impuestos y regulaciones que afectaban a los mercados (impuestos a la tenencia de sitio eriazos, a la transacción de propiedades, entre otros), además de la venta de suelo urbano que estaba en posesión del Estado. Así, Santiago de Chile se vuelve un ejemplo paradigmático de una nueva forma de administrar lo urbano, el régimen militar "*emprendió reformas económicas profundas y de largo alcance. La privatización y liberalización de los mercados urbanos formaron parte sustancial de dichas reformas*" (SABATINI, 1998: 2).

Junto con lo anterior, en el caso de los asentamientos precarios, es interesante detenerse en las siguientes decisiones (sintetizadas en SABATINI [1998]) para entender la particularidad de Santiago;

- ***La regularización legal y urbana de los asentamientos de bajos ingresos***, incluyendo tanto aquellos que habían nacido de las ocupaciones

ilegales de terrenos anteriores a 1973. Esta regularización benefició a más del 10 por ciento de la población de Santiago, y con ello se logró reducir la proporción de asentamientos precarios "irregulares" al interior de la ciudad, lo que permite entender el número "reducido" de campamentos catastrados en 199, previo a la implementación de Chile Barrio.

- ***Erradicación de asentamientos precarios que habían crecido en áreas de altos ingresos antes del golpe de Estado***. Estas acciones buscaron "limpiar socialmente" dichas áreas con el fin de remover obstáculos para el desarrollo de los mercados inmobiliarios. Los oficiales del gobierno militar argumentaron en su momento que la categoría social de los residentes debía guardar relación con los precios potenciales del suelo.

- ***La definición en 1981 de nuevos municipios de acuerdo a un criterio de "homogeneidad social"***. Los 17 municipios existentes fueron subdivididos en 32. De esta forma, la segregación social del espacio fue reforzada por el régimen como parte de un esfuerzo por "ordenar" la ciudad, la que había alcanzado un cierto "desorden social" debido a la movilización social y las ocupaciones de tierras de los años previos a 1973, por ello, *"una ciudad socialmente ordenada era considerada un prerrequisito para la emergencia de un poderoso sector privado de promoción inmobiliaria"* (SABATINI, 1998: 3).

b. Campamentos en Santiago

Como ya hemos adelantamos en párrafos anteriores, según el catastro de Chile Barrio, en Santiago existían 41.508 pobladores (10.840 familias) que vivían en campamentos, lo que representa al 0,72% de la población de la ciudad. Según el Catastro realizado en el año 2007 por parte del Centro de Investigación Social de Un Techo para Chile, en la actualidad persisten 5.599 familias (alrededor 22.400 habitantes. CIS, 2007) que habita en asentamientos precarios. Como ya vimos, ésta es una cifra menor en comparación a la proporción que se experimenta en Rio de Janeiro.

En general son espacios degradados en lo que se concentra población que está en situación de indigencia (a diferencia de Rio donde hay una mayor heterogeneidad socioeconómica de la población que vive en favelas). El sistema de alcantarillado es casi nulo, el agua potable no supera el 41% y la energía eléctrica 59.8% (CIS, 2007). Otra

característica que poseen los campamentos tiene que ver con la organización en los campamentos. Si bien la organización interna en los campamentos actuales es baja, en comparación a años anteriores se pueden apreciar incremento en la participación en las agrupaciones que existen en los asentamientos, ejemplo de esto son las juntas de vecinos que han pasado de un 35% (2003) a un 41,7% en el 2007 (CIS, 2007: 22). Otro componente de ello, es el que a pesar de que hay una diversidad de organizaciones en los campamentos (ollas comunes, centros de adulto mayor, centros de madres y juveniles), estos "*están dedicadas a satisfacer necesidades inmediatas y tienen menor presencia en los campamentos*" (CIS, 2007: 22).

CUARTO CAPITULO
El Estado y los Condenados de la Ciudad
Mediaciones de la Intervención de Favela Bairro (Rio de Janeiro) y Chile Barrio (Santiago) en asentamientos precarios en la Cuestión Urbana Contemporánea

IV. CARACTERIZACIÓN DE LOS PROGRAMAS FAVELA BAIRRO Y CHILE BARRIO

A. Favela Bairro

1. CONTEXTO INSTITUCIONAL

Ya que esta investigación se basa en un ejercicio comparativo entre programas sociales de dos países, es necesario hacer ciertas precisiones sobre las características del funcionamiento que ambos Estados poseen, especialmente en lo que refiere al proceso de diseño e implementación de políticas sociales, y a la relación que se establece entre el gobierno central con la gestión local.

En el caso de Brasil, una primera característica fundamental, tiene que ver con su constitución como **República Federal**. Brasil está conformado por Estados que poseen autonomía presupuestaria y sus autoridades son elegidas por la población. Esto da mayor libertad a cada Estado para generar políticas y programas adecuados a las particularidades de cada territorio. Además, en dicho país hay un desarrollado proceso de descentralización que se extiende también a los gobiernos Municipales, dando posibilidades no sólo de administrar las políticas del gobierno federal sino que generar lineamientos para la acción del Estado dentro de la ciudad específica. Junto con lo anterior, existen mecanismos de participación ciudadana articulados a nivel local en donde la sociedad civil intenta afectar las decisiones del poder público, ejemplo emblemáticos son los Presupuestos Participativos y la conformación de Consejos Locales para temas como Niños y Jóvenes, Genero y Asistencia Social.

En el caso de la política de vivienda, es necesario decir que uno de los grandes retrocesos que posee Brasil en esta materia, es la ausencia de una política nacional de vivienda que defina los lineamientos que como país son prioritarios para enfrentar el problema habitacional[14], sólo experiencias en el nivel Estadual y Municipal. Sin embargo,

[14] Una hipótesis para entender esta situación tiene que ver con los efectos no contemplados del proceso de descentralización que el país ha tenido. Si bien se fortaleció la capacidad de gestión del nivel Estadual y Municipal, en este ámbito de la política social se desdibujó la función del nivel Federal en la problemática habitacional. Aunque el gobierno federal ha aportado con recursos para el desarrollo de políticas como Favela Bairro, su contribución sólo se ha remitido a ese papel, sin diseñar planes o estrategias de trasfondo (para más información ver "*Direito à Moradia A dívida pendente: A Política Habitacional no contexto de mudanças Neoliberais da Política Social do Estado Brasileiro"* Alexander Panez [2007], articulo anexado a esta

en el ámbito del desarrollo urbano, un esfuerzo interesante del gobierno federal fue la creación en el año 2003 del **Ministerio de las Ciudades**, al cual le compete "*tratar la política de desarrollo urbano, saneamiento ambiental, transporte urbano y transito*" (MINISTERIO DAS CIDADES, 2007), todo ello en pos de contrarrestar las desigualdades sociales en las ciudades tratando de convertirlas en ámbitos más "humanizados". Para ello, este organismo se piensa en articulación con los Estados y Municipios, además de los movimientos sociales, Organizaciones no Gubernamentales, sectores privados y demás segmentos de la sociedad (MINISTERIO DAS CIDADES, 2007).

Otro elemento que configura el contexto del programa analizado tiene que ver con el papel del poder Municipal. Como adelantábamos cuando nos referíamos a la Gestión Urbana en Rio de Janeiro, la autoridad local no se encarga sólo de administrar la ciudad y aquellos aspectos básicos para su funcionamiento (aseo, transporte, etc.), sino que es constructora de políticas habitacionales y de desarrollo urbano. Un ejemplo de esto es que el Municipio tiene incluso la facultad para generar acuerdos directos con entidades internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para la generación de políticas sociales. Además, en el caso específico de Rio, nos estamos refiriendo a un Municipio que posee una considerable cantidad de recursos económicos y humanos para su gestión, debido al tamaño de la población (la segunda ciudad más poblada del país) y la actividad económica al interior de la ciudad (principalmente en la actividad comercial y el desarrollo turístico a nivel planetario). Como ejemplo para graficar el potencial de gestión municipal, Rio de Janeiro posee un Centro de Investigación e Información sobre temas Urbanos (el Instituto Pereira Passos), donde convergen un conjunto de expertos que realizan evaluaciones de los programas y levantan información sobre las tendencias de desarrollo de la ciudad en diferentes ámbitos.

2. CONTEXTO DE SURGIMIENTO DEL PROGRAMA

Favela Bairro surge de varios intentos fallidos de enfrentar el "problema favela" por parte del gobierno estadual y municipal de la ciudad de Rio de Janeiro. A lo largo del tiempo se desarrollaron una serie de medidas que intentaban dar una solución a la problemática. Como ya apreciamos en el trabajo histórico del capítulo anterior, con diferentes orientaciones, la mayoría de los programas anteriores optó por efectuar la

investigación)

remoción y reubicación de los moradores de las Favelas[15]. Sin embargo, no se logró acabar con ellas, ya que volvían a emerger y multiplicarse a lo largo de la ciudad, y través de la historia de la ciudad se han desarrollado movimientos importantes de moradores para reivindicar su derecho a la vivienda y la exigencia de una reforma urbana que los reconozca como sujetos dentro de la ciudad.

En el año 1993, durante el gobierno del Prefecto (Alcalde) Cesar Maia, se crea el Grupo Ejecutivo de Programas Especiales para Asentamientos Populares (GEAP), que reúne las secretarías y empresas municipales actuantes en el sector, con el objetivo de proponer una política de vivienda para el Municipio y articular las acciones desarrolladas por el Ayuntamiento en este campo. Aprobada la política a seguir se instaura la Secretaría Municipal de la Vivienda, bajo la dirección del arquitecto Sérgio Magalhães, que se mantiene en el cargo tras la elección del también arquitecto Luiz Paulo Fernandez Conde como Alcalde de la ciudad de Río de Janeiro desde 1997.

Favela Bairro es el aprendizaje acumulado de las experiencias de intervención en la ciudad, llegando a la conclusión de que la erradicación ya no podía ser una opción a seguir. A principios de los noventa, el municipio de Río de Janeiro contaba con una densidad poblacional de 5,5 millones de habitantes aproximadamente, de los cuales cerca de un millón vivían en favelas y otros quinientos mil, en loteamientos (o parcelaciones) irregulares y clandestinos. Por lo tanto, un porcentaje importante de la población habitaba en condiciones de precariedad ambiental y urbanística, tanto en lo que se refiere a la unidad residencial en sí, como en cuanto a la escasez, en mayor o menor grado, de infraestructuras, bienes y servicios públicos, constituyentes de los estándares de las ciudades contemporáneas.

Tomando como referencia el "Plan Director" (equivalente al Plan de Desarrollo Comunal y el Plan Regulador de los municipios chilenos) que señala la necesidad de "*inclusión de las favelas en los mapas y catastros de la ciudad, un énfasis en asegurar la participación de los moradores en el proceso de urbanización y un esfuerzo para integrar las favelas a los barrios*" (Burgos en Zaluar y Alvito, 1998), el programa se inserta dentro de una política de

[15] Es interesante revisar documentos que recojan las políticas que se han desarrollado en torno a las Favelas, especialmente en la ciudad de Rio de Janeiro. Un ejemplo emblemático del fracaso de la política urbana es el caso del conjunto habitacional "Ciudad de Dios" (Cidade de Deus) en donde, en vez de mejorar las condiciones de morada de la población, "*se ocasionaron grandes problemas en la medida en que esos conjuntos fueron construidos en áreas distantes de los centros urbanos, del mercado del trabajo y del comercio, sin un sistema de transporte público adecuado y sin equipamientos de salud y educación básicos para la población"* (CABRAL, 2005: 4).

modernización de la ciudad y de recuperación de espacios al interior de ella, desde los cuales se desprenden otros programas . Financiado a través de fondos internacionales.

3. CARACTERÍSTICAS DEL PROGRAMA

El programa Favela Bairro tiene como objetivo "*construir o complementar la estructura urbana principal (saneamiento de democratización de accesos) y ofrecer las condiciones ambientales de lectura de la Favela como barrio de la ciudad*" (Burgos en Zaluar y Alvito, 1998). Para esto, la Prefectura, contrapone la idea de resolver solamente el déficit habitacional existente, sustituyéndola por la noción de superación del déficit urbano a través da "producción de ciudad". Vale decir que una primera diferencia significativa que el programa Favela Bairro posee con Chile Barrio, es que el primero ***no contempla dentro de su intervención la construcción o mejora de viviendas, sólo actúa en el entorno de ellas***.

Las principales acciones para integrar las áreas de favela al tejido urbano de la ciudad formal, son (SECRETARÍA MUNICIPAL DE HABITAÇAO, Rio de Janeiro):

a) Complementar o construir la estructura urbana principal;

b) Ofrecer condiciones ambientales que permitan la lectura de la favela como un barrio de la ciudad;

c) Introducir los valores urbanísticos de la ciudad formal para su identificación como barrio: calles, plazas y servicios públicos;

d) Consolidar la inserción de las favelas en el proceso de planeamiento de la ciudad;

e) Implantar acciones de carácter social, construyendo jardines de infantes, incentivando programas de generación e incremento de renta y capacitación profesional, actividades deportivas, culturales y recreativas;

f) Promover la regularización urbanística y el otorgamiento de títulos de propiedad de los terrenos.

Para desarrollar esta intervención se contó con la presencia de 15 equipos seleccionados, liderados por arquitectos-urbanístas que participaron del concurso de propuestas metodológicas, integrando tanto oficinas de jóvenes profesionales, como de arquitectos de prestigio, que por primera vez se dedicaron a proyectar para los estratos

de menores recursos de la población de Rio de Janeiro (Sitio Web SECRETARÍA MUNICIPAL DE HABITAÇAO, Rio de Janeiro).

Además de este nuevo componente en la intervención en Favelas, otro aspecto importante es que estas transformaciones urbanísticas y arquitectónicas en el diseño se contempla que sean acompañadas por una acción de contenido social que permanezca en la comunidad. El primer elemento significativo de estas transformaciones es el Puesto de Orientación Urbanística y Social (POUSO), donde la Prefectura está representada por un arquitecto y un asistente social, y cuenta con la colaboración de agentes comunitarios para orientar a los habitantes en las posibles intervenciones en los espacios públicos y privados (ESCOLA CARIOCA, 2005).

Junto con lo anterior, se contemplan en la formulación centros de formación profesional para artesanos y técnicos, y tele-aulas para la educación a distancia de jóvenes y adultos, como una forma de generar empleos en la favela, ambos coordinados por la Secretaria Municipal de Trabajo. En esta misma dirección, se planificó que el programa diera apoyo a la formación de cooperativas y locales para organizar el sector comercial de la comunidad.

Finalmente, el programa plantea la regularización y titulación de la propiedad de los terrenos y la disponibilidad de infraestructuras, la favela dispone de servicios públicos que la identifican como ciudad "formal": educación, salud, deporte, saneamiento básico, recolección de basuras, teléfono, correos, agua, gas, etc.

B. Chile Barrio

1. CONTEXTO INSTITUCIONAL

A nivel global, podríamos decir que Chile es un país **centralizado**, que en las últimas décadas ha desarrollado procesos de desconcentración (BOISIER, 1991) en los que parte importante de las decisiones que el Estado toma para el desarrollo económico, social y cultural del país permanece en el nivel central. Ejemplo clásico de esto, fue el proceso de municipalización llevado a cabo en los ochentas, en donde se le otorgó la administración a los municipios de los establecimientos estatales de educación y los centros públicos de atención primaria, sin embargo, todas estas atribuciones no fueron correspondidas con una mayor injerencia en la elaboración y/o evaluación de los lineamientos que guían la política de educación y salud. Este hecho es un componente estructural que limita las posibilidades de gobiernos regionales y municipales de generar iniciativas para las complejidades de las realidades locales y sus singularidades. Actualmente, podríamos decir que están llevando a cabo intentos por descentralizar el país y dar mayor protagonismo al gobierno local.

Otro elemento importante tiene que ver con la gestión urbana de la capital de Chile. Como ya vimos en párrafos anteriores, el área metropolitana de Santiago se conforma por 32 municipios. Sin embargo, considero que una falencia importante es **la ausencia de un gobierno de la ciudad de Santiago** como un todo. Esto obedece a que Santiago no es una ciudad desde un punto de vista político-administrativo, la metrópolis está conformada por municipios autónomos y en su territorio "*ejercen influencia diversas instituciones del gobierno central y regional, cuyas respectivas competencias se encuentran frecuentemente en conflicto*" (ARENAS, MAC-CLURE, VELASCO y VIACAVA, 2004). Además, de las dificultades operativas para la implementación de políticas públicas en el área metropolitana, nuestra preocupación mayor tiene que ver con la falta de una entidad gubernamental que piense el desarrollo de la ciudad. Con una gestión fragmentada de municipios basada en la "homogeneidad social", no es posible pensar la desigualdad territorializada en Santiago, definir cuáles son las prioridades que definen como ciudad más allá de los intereses de cada municipio, ya que el surgimiento de esta problemática está vinculada a la forma en que la ciudad se produce (como ya señalamos en el apartado sobre la Cuestión Urbana Contemporánea): Incluso se dificulta el pensar y exigir el derecho a la ciudad (LEFEBVRE, 1991) que poseen todos los citadinos.

2. CONTEXTO DE SURGIMIENTO DEL PROGRAMA

El Programa "Chile Barrio" busca responder a condiciones particulares de la pobreza, caracterizada por la existencia de grupos de personas o segmentos de la población que no logran ser alcanzados por las acciones de las políticas sociales tradicionales, e son marginados de los procesos de crecimiento económico que el país experimenta. Este programa surge como una medida del gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle a partir de un catastro realizado por el Instituto de la Vivienda de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de Chile en Marzo de 1997 porque interesaba saber cuáles eran las dimensiones o magnitudes de los campamentos. En aquel catastro se declaró la existencia de 972 asentamientos precarios con 20 o más familias. A partir de este estudio se formó el Consejo Asesor que terminaría siendo el directorio del programa Chile Barrio.

En este contexto, Chile Barrio se implementa en dos fases, la primera denominada "experiencia piloto" que se inicia en agosto del 1997, considerando 20 asentamientos de las regiones V, VIII, IX y Metropolitana. La segunda fase, denominada "fase regular", comprendía un horizonte de cuatro años (entre 1998 al 2003) que finalmente fueron extendidos hasta el año 2007 donde se pretende abarcar el resto de los asentamientos.

3. CARACTERÍSTICAS DEL PROGRAMA

A diferencia de los programas implementados anteriormente en el país, Chile Barrio surge como prioridad gubernamental de intervención en el tema de superación de la pobreza e integración de grupos vulnerables, y no necesariamente producto de presiones y demandas sociales por habitantes de campamentos. Es definido como una propuesta de intervención innovadora ya que se diferencia a las anteriores intervenciones por la existencia de "*una lógica de intervención integral que busca coordinar, reorientar y modificar programas y servicios ya existentes al interior del Estado; y la construcción de un plan de acción definido desde la demanda en el cual se promueven y acuerdan acciones con la participación activa de las propias comunidades beneficiarias del programa*" (RUBILAR, 1999). Su objetivo principal es "*contribuir a la superación de la pobreza de los habitantes de asentamientos precarios del país, a través de un mejoramiento sustancial de su situación residencial, de la calidad de su hábitat y de sus oportunidades de*

inserción social y laboral" (CHILE BARRIO, 1998). Sus principales líneas de acción son (CHILE BARRIO, 1998):

- **Desarrollo Comunitario e Inserción Social:** Intenta fortalecer capacidades de gestión, identificación de necesidades y además, mejorar el acceso a información y a servicios públicos.
- **Habilitación Laboral y Productiva** (en el año 2001 deja de ser objetivo del programa y pasa a ser oferta potencial): Se basa en la capacitación laboral y en la inserción al trabajo, junto con el apoyo a iniciativas productivas locales.
- **Mejoramiento de la Vivienda y Barrio:** Consta de la regularización de títulos de dominio; el saneamiento, servicios básicos y construcción de viviendas, y el mejoramiento de los accesos.
- **Apoyo al Fortalecimiento Institucional a programas de Superación de la Pobreza:** Este componente pretende desarrollar una articulación eficaz de los distintos programas gubernamentales que se suman al programa.

Para esto se busca complementar y coordinar recursos financieros y capacidades técnicas de ministerios y servicios públicos con los del mundo privado, representado por las organizaciones de la sociedad civil y del ámbito empresarial, de modo de ponerlos a disposición de la población que habita en estos asentamientos para concebir proyectos articulados de superación de la pobreza a nivel local. Integran esta iniciativa los Ministerios de Vivienda y Urbanismo, del Trabajo a través del Servicio Nacional del Empleo, del Interior a través de la Subsecretaría de Desarrollo Regional, de Bienes Nacionales, de Planificación y Cooperación, el Fondo de Solidaridad e Inversión Social, y la Dirección de Presupuestos.

QUINTO CAPITULO
El Estado y los Condenados de la Ciudad
Mediaciones de la Intervención de Favela Bairro (Rio de Janeiro) y Chile Barrio (Santiago) en asentamientos precarios en la Cuestión Urbana Contemporánea

V. ANÁLISIS DE LOS PROGRAMAS

A. Favela Bairro y las Contradicciones frente a la Cuestión Urbana

Tal como fue definido en la parte metodológica del diseño (anexado a la investigación), el análisis está dividido por diferentes ámbitos que fueron destacados como relevantes para las reflexiones de esta investigación.

1. LA DEMOCRATIZACIÓN FRENTE A LA "MAQUINARIA POLÍTICA" (Fundamentos Políticos)

Sin duda, uno de los aspectos más valorados de Favela Bairro es su potencial democratizador a través de la integración urbanística de la Favela a la ciudad. Cubriendo con calidad los derechos sociales de los habitantes de las comunidades en relación al Barrio, pretendía hacer un salto hacia la ciudadanización de estos sujetos.

No obstante, en la información recogida por las entrevistas (específicamente las realizadas a Marcelo Burgos y Sergio Magalhaes), aparece una reflexión sobre algunos aspectos del programa que problematizan el logro de ese objetivo. En el caso de Burgos, el principal elemento obstaculizador tiene que ver con la subordinación de la prioridad de democratización afirmada en el programa frente a los intereses político electorales que Favela Bairro empieza a generar para la Prefectura (Municipio) de Rio. Esta argumentación se sintetiza en el siguiente párrafo;

> *"En la medida en que se abandona el criterio técnico, en la medida que la Secretaría de Habitación se convierte en un lugar importante de construcción de una máquina política en la ciudad, se pasa a usar Favela Bairro como una forma de trueque que va a tener un efecto perverso en la ciudad que es colocar una Favela con otra, generando una fragmentación, favoreciendo una lógica de territorialización de la ciudad, ahí realmente se perdió un aspecto fundamental.*" (Marcelo Burgos, 2007)

Cuando el sociólogo se refiere al abandono de los criterios técnicos, está la premisa de que durante el primer gobierno de Cesar Maia (1993-1996) y el gobierno de Luiz Conde[16] (1997-2000), Favela Bairro tuvo una preocupación por el criterio técnico.

[16] Apoyado por el propio Cesar Maia para el cargo.

Sin embargo, el programa logra una visibilidad en la ciudad (y a nivel internacional incluso) que lo vuelve un componente clave para la legitimidad política del gobierno local. El acontecimiento donde se cristaliza ello, es en la elección Municipal del año 2000, en donde el programa estaba contemplado en todas las propuestas de los candidatos. Curiosamente, dentro de los postulantes con mayores posibilidades, se encontraban los 2 ex-prefectos (Maia y Conde). La disputa culmina con la reelección de Cesar Maia, en cuyo gobierno se mantendrían las prácticas politico-electorales por sobre el criterio técnico.

Todo lo anterior, aparece contrario a lo afirmado por Marcia Garrido (Gerente del programa), en donde impera un discurso técnico, en el cual los intereses políticos en la definición de la acción del programa están completamente ausentes. De hecho, cuando se le preguntó sobre la disputa política frente al programa que relataba Burgos, la arquitecta no identificaba tal situación, sino que por el contrario, se refería a los distintos gobiernos transcurridos como *"16 años de continuidad, con certeza y eso favoreció al programa"* (Marcia Garrido).

En este nivel preliminar, es complejo asumir una postura analítica frente a estas discordancias, debido a la ausencia del resto de los elementos empíricos que forman parte de esta investigación. Sin embargo, hay ciertas referencias que nos permiten sostener que efectivamente se generaron cambios en la definición del programa y sus criterios. Como señala Sergio Magalhaes[17] (ex-Secretario de Habitación [Vivienda] del Municipio de Rio), en un momento Favela Bairro cambia en su modo de operar, y comienza a realizar intervenciones parciales en Favelas, en la medida que estas representaban conflictos para el gobierno local, o con las cuales se había llegado a negociaciones por intermedio de los Vereadores (Concejales del Municipio) para urbanizar. Incluso, el arquitecto afirma que también se realizaron cambios en la importancia que es otorgada a la calidad de la urbanización efectuada;

> *"Yo diría que uno de las variaciones visibles [en el nuevo gobierno] es la reducción de los costos de urbanización, lo que se pretendía como urbanización. Entonces, cuando dejé de ser secretario, teníamos 26 o 27 favelas con proyecto concluido y la licitación de las obras para el segundo contrato con el BID. El equipo que asumió, decidió reducir las exigencias, entonces hallaron que el gasto era muy exagerado. Después hubo una modificación en la presencia del gobierno dentro de las comunidades, disminuyendo los funcionarios de la Prefectura en ellas"* (Sergio Magalhaes, 2007).

[17] Entrevistado por el investigador en Junio del 2007

Podríamos anticipar que en este punto se da una "contaminación" de la lógica político electoral dentro de la acción de Favela Bairro, aquello que era aplaudido pierde fuerza en su acción. Si bien, no podemos decir que Favela Bairro es una obra fachada (como aclara Burgos), el programa se ve permeado por ciertas tendencias en la gestión de la ciudad de Rio de Janeiro a nivel global que entran en contradicción con sus objetivos explícitos. Es aquí donde es posible apreciar mediaciones con problemáticas de la Cuestión Urbana Contemporánea. Aquello que Burgos refería como "intereses políticos eleccionarios" puede ser dividido en dos aspectos que relacionan con la Cuestión Urbana; **a.** *la utilización del programa para la construcción de la imagen de la ciudad para legitimar la gestión urbana del gobierno local* y **b.** *la práctica del clientelismo político para la mantención de la autoridad en el gobierno local.*

c. La Imagen de la Ciudad

En el primer aspecto, cuando nos referíamos al emprendimiento en la Gestión Urbana como un elemento problemático del escenario contemporáneo, una de las reflexiones de Harvey es especialmente significativa en este contexto. Recordemos que el emprendimiento se basaba en que el gobierno local asumía una postura en la cual, más que ser un protagonista, tendía a propiciar la acción privada en el desarrollo y crecimiento de la ciudad, para ello un elemento clave es "*la creación de una imagen urbana atrayente*" (Harvey, 2006: 184), lo que se vincula con una idea posmoderna de *predominancia de la imagen por sobre la sustancia*. En esta dirección, prácticas políticas como las descritas por Burgos en la entrevista, llevan a que Favela Bairro sea utilizado por la contribución que realiza a la imagen de la ciudad ("*Rio: Una ciudad integrada*" señala Cesar Maia en la apertura del libro "10 años de Favela Bairro"). Es decir, más allá de sus alcances "reales" (*sus mejoras sustanciales*), es relevante su aporte para el atractivo que la ciudad logra dentro del mercado global. Tal tensión, es sintetizada por Cabral cuando sostiene; "*aunque el Programa haya incluído elementos como la urbanización de favelas, universalización de los servicios públicos y la regularización fundiária de asentamientos populares, los intereses populares están subordinados a la perspectiva de inserción de la ciudad en el cuadro de la competitividad urbana*" (2005: 7). Este podría ser un elemento paradójico de Favela Bairro, ***si bien el sector estatal asume una participación en la construcción de la ciudad (rompiendo con la tendencia de*** propiciador ***de la iniciativa privada), culmina sometiendo su acción en función de la atracción que consigue la imagen de la ciudad***. En el caso de nuestro estudio del programa Favela Bairro, apreciamos esta perspectiva en la toma de decisiones de la Prefectura que su prioridad en la implementación se mantiene hasta que llega una mejor estrategia de atracción. Esta

perspectiva es posible de ser apreciada en el discurso del propio Sergio Magalhaes (destacado como uno de los "ideólogos" del programa);

> *"Lo que interesa en la mejora de los territorios no es propiamente para quien está viviendo ahí, es para señalizar a la sociedad que aquí está mejorando, se está modificando. Si está interpretado de ese modo, creo que adquiere otro valor, si se mira a Rocinha y se dice;* ***'está viendo a Rocinha, ya no es más una favela, están sus casas pintadas y en buen estado',*** *si la sociedad cree que es un signo de incorporación y está dispuesta a pagar por este signo, es una posibilidad… Es una cuestión* ***semiológica****" (Sergio Magalhaes, 2007)*

Una de las principales dificultades de este tipo de prácticas es que "*la concentración en el espectáculo y en la imagen, y no en la esencia de los problemas sociales y económicos, se puede revelar mortífero a largo plazo, aunque, fácilmente, puedan ser obtenidos beneficios políticos*" (Harvey, 2006: 189). Esto fue muy visible en este año 2007 con la realización de los Juegos Panamericanos (PAN) en la Ciudad, en donde las prioridades de la Prefectura están en desarrollar todavía más el mercado inmobiliario de lujo (ejemplo de ello, es la construcción de "La Villa del PAN" complejo habitacional para sectores de altos ingresos), dando menos importancia al ámbito social que tenía que ser desarrollado como uno de los objetivos fijados por el comité organizador del evento (PANEZ, 2007). Así, concordamos con lo señalado por Ermínia Maricato; "*el problema es que los gobiernos brasileros parecen ser victimas del destino inexorable de subsidiar el mercado privado e ignorar la mayoría que es excluida, reafirmando un cuadro dual*" (1998: 76). Lo señalado por Maricato es importante de destacar, porque refuerza el que, no sólo estamos frente a una lógica que otorga lugar central a la mantención electoral del gobierno local, sino que además ***estamos delante de una concepción de hacer ciudad que perpetua la hegemonía de los intereses de los sectores dominantes al momento de definir ¿Cuáles son las prioridades para el desarrollo de Rio de Janeiro?*** Bajo este pensamiento, la afirmación de derechos de los moradores de las Favelas de la ciudad de Rio, serán garantizados y ampliados en la medida que contribuyan al ideal de desarrollo de aquellos que poseen mayor incidencia en las decisiones que se toman sobre la urbe.

d. El Clientelismo Político

Ahora, en relación al segundo aspecto sobre el clientelismo y sus repercusiones para la democratización, según Burgos, en las etapas posteriores del programa comienza a aparecer la figura de la negociación política al momento de seleccionar las Favelas intervenidas. Ello quiere decir que se superpone la intervención (que es considerada un

derecho reconocido por el programa a los sujetos de las comunidades) a la negociación que los dirigentes realicen con la autoridad.

Este fenómeno tiene directa vinculación con aquello que mencionábamos como Fragmentación, donde en el caso de los sectores pobres "*la ciudad ha funcionado como un importante limitador del pleno uso popular del potencial político inherente a los regimenes democráticos"* (BURGOS, 2005: 191), en donde la relación en las comunidades se atomiza en relación a la ciudad. Tal problema pasa por el "*déficit de ciudadanía"* que afecta a los moradores de Favelas. Frente a esta problemática, es preciso decir que el clientelismo político, en todas sus formas, reproduce esta exclusión cívica, por lo que contrarresta el potencial democratizador de la intervención del Estado. Esto se debe a que el clientelismo "***sustituye la lucha por los derechos por la disputa por los favores***" (BURGOS, 1998: 39), cada acción en la comunidad se ve intermediada por el político "*amigo de la comunidad*". En este contexto, podemos apreciar que es dentro del propio programa que se expresa una tensión; *por un lado,* ***una intervención que reconoce derechos sociales mejorando la condiciones del entorno y la integración urbanística,*** *pero que* al mismo tiempo, ***es obstaculizada por el clientelismo y la gestión urbana centrada en la atracción de la inversión que niega los derechos de los habitantes de las comunidades a la ciudad.***

2. PENSAR UNA CIUDAD DIFERENTE

(Categoría Conceptual)

Como ya ha sido mencionado en este texto, Favela Bairro pretende contraponerse a la idea de subsanar únicamente el déficit habitacional existente, sustituyéndola por la noción de superación del déficit urbano a través de la "producción de la ciudad". Pero para ello, el programa se plantea reconocer la heterogeneidad de las Favelas que querían ser convertidas en Barrios de la ciudad. Bajo este principio, una diferencia radical con los programas anteriores en Rio de Janeiro, se aprecia en la primera etapa del programa en donde, como ya relatábamos en la descripción del proyecto, se conformaron 15 equipos liderados por arquitectos-urbanistas que por primera vez se dedicaron a proyectar para los estratos de menores recursos de la población de Río (Sitio Web SECRETARÍA MUNICIPAL DE HABITAÇAO, Rio de Janeiro). Cada proyecto intentó establecer una relación entre el saber técnico con las áreas pobres de la ciudad, permitiendo "*la utilización del conocimiento como un medio para introducir mejoras en la vida de estas comunidades, a partir del reconocimiento de las particularidades de cada una de ellas*" (Sitio Web SECRETARÍA MUNICIPAL DE HABITAÇAO, Rio de Janeiro). Tal elemento,

también es destacado por los entrevistados, pudiendo ser cristalizadas sus opiniones en la siguiente frase de uno de sus formuladores;

> *"El trabajo de urbanización de sustenta sobre la base de* ***reconocer lo que ya existía****, ver qué es lo que tiene la Favela, elaborar un proyecto basado en las necesidades de la comunidad, que sea defendido por ellas y que sea viable técnicamente, económicamente y políticamente.* ***No teníamos un modelo urbanístico a ser implantado, teníamos un concepto a buscar****. Eso flexibilizó, permitió dar una respuesta diferente a lo diferente"* (Sergio Magalhaes, 2007).

En esa búsqueda por reconocer lo que ya existía, Favela Bairro se pensó bajo un supuesto clave, "*la valorización de la Favela como comunidad, con historia, con una singularidad y poder favorecer eso*" (Marcelo Burgos, 2007), no estamos hablando aquí solamente de una metodología que logra detectar necesidades, nos referimos a algo mucho más profundo que tiene que ver con una política que ***piensa el lugar***, y que lo hace reconociendo sus múltiples configuraciones. Este reconocimiento por parte del programa, marca una ruptura con las formas anteriores de intervenir en las Favelas. En este modo de comprender la intervención subyace una nueva manera de construir política social, donde las Favelas no sólo son comprendidas en una dimensión económica vinculadas a la carencia. Éste es uno de los mayores potenciales de Favela Bairro, porque desde aquellas premisas subyace el *reconocimiento del lugar donde el sujeto habita*, lo cual puede contrarrestar las tendencias de la Cuestión Urbana Contemporánea de precarización de las condiciones de vida de los Parias Urbanos y la negación de su lugar dentro de la ciudad. Podríamos decir que esta es una *singularidad reveladora* del programa, aquella que nos puede permitir pensar una ciudad diferente.

3. EL SUJETO ENCAPSULADO EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA (Ámbito de Acción: Participación)

En sus definiciones Favela Bairro es enfático en sostener como clave "*el compromiso con la participación de sus beneficiarios directos en todas las etapas del proceso de implantación.*" (PREFEITURA, 2003: 9). No obstante, es posible ver dos obstáculos para su cumplimiento.

Por un lado, en el fenómeno descrito párrafos atrás sobre la inserción de los intereses políticos eleccionarios en Favela Bairro, puede apreciar que ello también incide

en la participación de los habitantes de las Favelas intervenidas; "*En la medida que se abandona eso [los criterios técnicos], se vuelve a caer en una lógica clientilista, entonces una de las críticas que se hace es que el programa Favela Barrio no favorece un proceso de organización de la participación en un sentido más horizontal*" (Marcelo Burgos). Ya nos referimos en puntos anteriores sobre la práctica política electoral en la acción del programa por lo cual no será profundizado este punto, sólo queremos dejar claro que este aspecto incide no sólo en la democratización como principio que fundamenta el programa sino que también en la participación como componente que forma parte de la estrategia de intervención del programa.

Pero, por otra parte, durante la implementación se puede apreciar limitaciones a la inclusión de los usuarios en el desarrollo del programa por algunos elementos propios del cómo se define Favela Bairro. En primer lugar, aunque son pensados espacios de participación como las presentaciones de la propuesta a la comunidad por parte del equipo de arquitectos diseñadores, estos adquieren un carácter informativo y técnico. No hay un organismo o un equipo que se preocupe de relevar este componente a lo largo de la propuesta, así como para el momento posterior a la intervención. Existen instancias como los POUSO's (Puestos de Orientación Urbanística y Social), pero de las referencias revisadas (por ejemplo, ESCOLA CARIOCA, 2005) no logran tener una acción de fortalecimiento de la participación. Relacionado con lo anterior, por lo señalado por Marcia Garrido podemos interpretar que hay una tensión entre las exigencias de eficiencia en la implementación y los espacios de participación de la población, como ella señala; "*durante el proceso de intervención, son cronogramas muy rígidos, ahí entra en personal más de ingeniería civil más pesado y están en la obra, en la obra, y no da mucho tiempo*" (Marcia Garrido, 2007).

Este tipo de prácticas en torno a la participación de los usuarios, representa una clara limitación de las posibilidades que un programa como Favela Bairro puede tener. Debemos pensar que este programa desarrolla una amplia intervención que afecta varios ámbitos del cotidiano de los moradores (su entorno de relación más cercano), por lo que podría fortalecer una mayor apropiación por parte de los sujetos de las acciones que Favela Bairro realiza. De esta forma, a pesar de la importancia que tienen ámbitos del programa como el desarrollo de la infraestructura, ello no justifica que se postergue el protagonismo de los habitantes de las comunidades. Esto denota que la participación dentro de la implementación no es una prioridad dentro del programa y no hay metas operacionalizadas en torno a este punto.

4. LA APERTURA AL BARRIO

(Ámbito de Acción: Infraestructura)

Este es uno de los aspectos centrales del programa carioca. Desde su definición fue el aspecto al que se otorgó mayor importancia. Incluso, es en esta área que existen mayores datos y evaluaciones del impacto del programa[18]. Lo afirmado por la gerente del programa refleja lo anterior;

> "*Favela Barrio contribuyó al acceso a la ciudad a los moradores. Principalmente a través de las vías de acceso… Capilaridad… Penetró en las principales calles, en los que eran considerados guettos, en las quebradas…"* (Marcia Garrido)

En este sentido, los entrevistados se preocupan de corroborar aquello que aparece en la formulación de Favela Bairro. Estos aportes del programa son significativos en la medida en que instalan materiales de calidad en el mejoramiento del entorno y los servicios básicos de los moradores. Estos logros son significativos para el enfrentamiento de la Cuestión Urbana en la ciudad de Rio, en donde el crecimiento de la población habitante en Favelas es mayor al de la ciudad en general.

No obstante, a pesar de los avances en materia de infraestructura, hemos revisado referencias que dan cuenta de intervenciones realizadas por el programa en donde las obras efectuadas son insuficientes para resolver las urgencias de la comunidad intervenida. Tal es el caso de las Favelas "Praia de Rosa e Sapucaí", en donde un grupo de asistentes sociales investigadoras describen ciertas irregularidades;

> *"Aunque todas las casas están ligadas a la red de distribución de agua, algunos vecinos se quejan de la presión y regularidad de esa distribución. Todavía más precario es el servicio de alcantarillado sanitario instalado, ya que, en algunos puntos, la canalización de agua se mixtura con la de las cloacas, generando la contaminación del agua potable"* (CABRAL, 2006: 78)

Incluso, José Nerson de Oliveira "Zezinho" dirigente de la FAFERJ (Federación de Favelas del Estado de Rio de Janeiro), divulgó a través de diferentes medios de comunicación (Diario "*O Globo*", 15/04/2007), una descripción de la situación actual de algunas comunidades intervenidas por el Favela Bairro (8 favelas de la ciudad) donde

---

[18] "*Implantamos 548 mil m2 de redes de alcantarillado; Construimos 500 mil metros de redes de agua potable; Pavimentamos 1.691 mil m2 de calles y callejones; Construimos 251 mil m2 con obras de contención de quebradas; Instalamos 8.400 colectores de basura y 23 mil puntos de luz; y Ocupamos 503 mil m2 con áreas de esparcimiento y paisaje*" (PREFEITURA, 2003: 10).

constató serios problemas en las condiciones donde se encontraban las obras del programa. No obstante, a pesar de que han desarrollado estas constataciones de ciertos casos de intervención de Favela Bairro, aún no existen estudios que den cuenta a nivel general sobre deficiencias en la calidad de las obras del programa. Por lo señalado por Sergio Magalhaes en la entrevista, éste tiene la hipótesis de que estas situaciones pueden relacionarse con otro problema que dice relación con la manutención;

> *"No es una cosa de calidad de material o calidad de la obra, si está bien hecha aguanta un poco más, pero de todas formas va a tener dificultades... Obra, espacio, ciudad, precisa tener permanente manutención. Más que decir que no sirvió, está* ***la lucha por la permanencia del servicio****"* (Sergio Magalhaes, 2007. Subrayado nuestro).

Este punto se vincula indirectamente con una deficiencia que posee el programa Chile Barrio, la no previsión de una evaluación ex-post, apenas la evolución de los proyectos ex-ante y seis meses después de la conclusión de las intervenciones.

B. Chile Barrio: "¿La Cuestión Urbana como elemento externo al programa?"

1. ¿UNA MIRADA INNOVADORA?

(Fundamentos Políticos y Categorías Conceptuales)

Como se podrá apreciar a largo del análisis, existe una concordancia entre las orientaciones oficiales de Chile Barrio y el discurso recogido de Claudia Ayala, Encargada Social del programa:

> "*Chile Barrio (ChB) surgió de una necesidad planteada al presidente Frei en aquella época por algunos intendentes presentando la problemática de campamentos. Surge así, de la problemática de los campamentos por un lado y segundo, dentro de la reflexión que llevó a cabo el presidente, los programas estaban muy focalizados por grupos prioritarios y no atendían a ámbitos más amplios*" (2007)

Entendemos entonces que la preocupación central tiene que ver con la superación de la pobreza, aquella extrema pobreza que persiste en el país. Pero, ¿Cómo se está entendiendo la pobreza? Esta pregunta pretende guiar la reflexión en este punto. Se articulan elementos de los fundamentos políticos del programa con categorías conceptuales de ésta.

Como se ha mencionado en otras ocasiones, las intervenciones anteriores del Estado en materia de vivienda tendían a basarse en una lógica sectorialista que no lograba captar la complejidad del fenómeno. Además, las políticas se centraban demasiado en la construcción de viviendas, sin tomar en cuenta la importancia del entorno y otros aspectos de la vida de los usuarios que afectan a la problemática que se pretende enfrentar. En esta dirección, con Chile Barrio, como señala la asistente social;

> "*Se volvió a la hipótesis original de decir; 'Mira, en esta caso la vivienda es un instrumento de mejoramiento de la calidad de vida de las personas, pero para que eso se constituya como mecanismo válido necesita de ciertos apoyos adicionales para las características de la gente que atiende el programa*"' (Claudia Ayala, 2007)

No obstante, hay dos aspectos que aparecen como problemáticos en este apartado. Por un lado, la dimensión relacional de los asentamientos con la ciudad, y por otra parte, el reconocimiento de las particularidades del habitar de los sujetos.

Sobre el primer punto, en la conversación con la Encargada Social de Chile Barrio, fue manifestada la interrogante sobre cómo este programa incorporaba la dimensión de integración urbana en su formulación. Vale recordar aquí, que desde los momentos preliminares de esta investigación, reparamos en la ausencia de una mirada de los asentamientos en relación a la ciudad que los contiene. Frente a esta inquietud, la asistente social señala;

> "[Sobre la integración a la ciudad] *Yo creo que no está presente explícitamente en la formulación, pero sí está implícito en la forma de trabajar, como no están explícitos tampoco los temas de género, te fijas, hay varias que no están explícitos pero que están implícitos en el trabajo y se dieron de esa manera.*" (Claudia Ayala, 2007)

A pesar de lo sostenido por la entrevistada, podemos ver que el programa en su concepción posee un bajo componente de conectividad a la ciudad donde se inserta el nuevo barrio. Aunque componentes como el sub-programa "Un Barrio para mi Familia" pretende desarrollar un fortalecimiento de las redes sociales e institucionales desde una perspectiva de desarrollo local, no se visualizan estrategias complejas para insertar estos barrios en su entorno urbano. Frente a lo afirmado por Claudia Ayala acerca del carácter implícito de la mirada de integración urbana, permanece una duda. Teniendo en cuenta que en la intervención social hay contenida un modo de nombrar en el que subyace una comprensión de lo social (MATUS, 2004), en la medida en que se omite el nombrar se deja a la intervención en una indefinición que puede llevar a múltiples maneras de interpretar (las cuales pueden llegar a ser contrarias), o lo que es peor aún, a la falta de lectura. Bajo esta línea de reflexión, consideramos que era precisa una construcción discursiva por parte de Chile Barrio sobre el aspecto de integración urbana, sobre sus consecuencias para el *déficit de ciudad.*

Ello se refuerza aún más, desde nuestra elección teórica, que tiene que ver con las mediaciones con la Cuestión Urbana Contemporánea, en donde las problemáticas de los asentamientos precarios no pueden ser leídas en forma encapsulada. Las ausencias conceptuales descritas en el párrafo anterior niegan las mediaciones con el nivel universal de la totalidad social, contribuyendo a la reproducción de las problemáticas que pretenden resolver.

Un segundo componente de este apartado se refiere al reconocimiento de la heterogeneidad de los asentamientos intervenidos. Si realizamos una comparación preliminar con lo que sucede con el programa Favela Bairro en donde las mejoras

urbanísticas y sociales en los asentamientos se intentan construir a partir del reconocimiento de las particularidades de cada una de ella.

A pesar de que en Chile Barrio existen instancias diagnósticas (participativas) para las necesidades de cada asentamiento intervenido, el modo de respuesta continúa teniendo un fuerte componente homogeneizador (proyectos de infraestructura que no difieren en su diseño, a diferencia de los 15 proyectos distintos de obras en Favela Bairro), directamente vinculado con la tendencia de la política habitacional de la época de implementación. Aquí, a diferencia de lo que sucedía en Favela Bairro, se genera un énfasis en la precariedad de la infraestructura, si bien el foco ya no es la vivienda en forma aislada la materialidad del entorno de los sujetos. Esta definición desde la carencia, no logra relevar las dimensiones históricas y culturales presentes en los asentamientos bajo los que se actúa. Ello se complejiza aún más en Chile Barrio en los casos de las erradicaciones (como veremos más adelante).

2. LA ORGANIZACIÓN PARA EL NUEVO BARRIO

(Ámbitos de Acción: Participación)

Ya hemos mencionado que la participación de los usuarios es un componente importante dentro de la intervención de Chile Barrio. Para situar su desarrollo en el programa, debemos distinguir las modificaciones que ha sufrido en su operacionalización. En un principio (desde la etapa piloto hasta el año 2001), se aprecia una participación más bien instrumentalizada y subordinada a los requerimientos técnicos de ejecución (como sucede en Favela Bairro). En esta dirección uno de los logros a lo largo de la implementación del programa en este ámbito, tiene que ver con la conformación del programa "Un Barrio para mi Familia", el cual representa un esfuerzo más complejizado y sistemático para abordar el fortalecimiento de la organización comunitaria dentro de Chile Barrio, intentando instalar capacidades para la participación de los sujetos. Como aparece en documentos del programa;

> "*Fortalecer la organización y la participación comunitaria, de modo de asegurar su protagonismo en el diseño e implementación de los planes y proyectos que los impliquen y de los cuales participen. Dejar capacidades radicadas en las comunidades de los Asentamientos Precarios intervenidos para que éstas queden en condiciones para formular y ejecutar iniciativas propias y puedan acceder a los beneficios (servicios y/o programas) de las redes públicas y privadas, en un horizonte temporal mayor a la intervención del Programa Chile-Barrio propiamente tal*" (CHILE BARRIO, 1998: 4).

En este sentido, el programa logra desarrollar de modo más satisfactorio que Favela Bairro la problematización de la participación como componente operacionalizado que forma parte de la estrategia de intervención del programa.

No obstante de esta estrategia, la evaluación final realizada sobre el Programa (RACZYNSKI, 2007) muestras limitaciones en el cumplimiento de este componente;

> "*El Chile Barrio propone realizar un trabajo participativo con las familias beneficiarias. La evidencia que al respecto entregan los beneficiarios en la encuesta indica que un 30% siente que fue consultado y su opinión tomada en cuenta, un porcentaje similar siente que sólo fue consultado y un 40% que no fue ni siquiera consultado*" (RACZYNSKI, 2007: 8)

Como se puede apreciar de la cita anterior, la participación se restringió a una parte de la población habitante de los asentamientos. Frente a este punto, algunos elementos que permitirían entender esta situación tienen que ver con que, a pesar de que en Chile Barrio se define que el diagnóstico y plan de acción deben estar validados por los usuarios, no se profundiza sobre qué se entiende por participación y cuál es la metodología de trabajo esperable durante la implementación del programa. Esto incluso se presenta en el componente intervenido por "Un Barrio para mi Familia" el que no tuvo desde la perspectiva de los beneficiarios una cobertura significativa ("*no más de un 15% reconoce haberse visto beneficiado por alguna de las actividades centrales implementadas*" [RACZYNSKI, 2007: 146]).

Además de lo planteado anteriormente, otra dificultad surge cuando apreciamos que los logros de participación durante el proceso son limitados por otros componentes de la definición de los programas, especialmente si los situamos desde la óptica de la democratización de la ciudad. La participación bajo esta línea no sólo se remite a que el sujeto sea escuchado en las decisiones o que sea potenciado para generar propuestas luego de que el programa termine, también es relevante el reconocimiento de la particularidad del habitar, de su modo de vivir, pero además, la afirmación de su derecho a ocupar el lugar (físico y simbólico) en el que vive (y ha vivido).

3. HACIA LA AFIRMACIÓN DE LOS DERECHOS SOCIALES

(Ámbitos de Acción: Infraestructura)

Al igual que cuando hablábamos de este punto en Favela Bairro, en el caso chileno también hay una mejora sustancial de las condiciones de existencia; facilitando el acceso a la vivienda y/o a los servicios básicos; mejorar la calidad del entorno, y el acceso al equipamiento comunitario. En palabras de la encargada social del programa;

> "*Es el componente que está mejor evaluado, porque es mucho más concreto y mucho más fácil evaluar… Pero además piensa tú que nosotros combinábamos todo lo que era el programa de mejoramiento de barrio con otros programas de vivienda que permitían una solución habitacional mejor, entonces la gracia del programa fue consiguió articular todos esos instrumentos en viviendas de mejor calidad y metraje para la familia.*" (Claudia Ayala, 2007)

Aparte de lo señalado en el apartado de categorías conceptuales del programa, no profundizaremos más en este ámbito, el cual es uno de los que posee mayor destaque en Chile Barrio y contribuye a contrarrestar la situación de abandono en la que se encontraban los sujetos de los campamentos. Como sostiene el informe encomendado por la Dirección de Presupuestos (RACZYNSKI, 2007); el programa incluso evidencia algunas ventajas en comparación a la política regular del Servicio de Vivienda y Urbanismo (SERVIU), las viviendas se emplazan en un terreno un poco más grande (233 m2 sobre 115m2 del grupo SERVIU), el diseño de la vivienda es más versátil (ofrece 580% de potencial ampliación, versus un máximo de 141% en grupo SERVIU). Esto es corroborado también por lo afirmado por Rafael del Valle;

> "*Vale destacar que en Chile Barrio se hicieron obras que otros programas no hacían, ejemplo de esto es el mayor gasto en viviendas, en algunas intervenciones se llegaron a construir casas de 11 millones. Esto fue un punto fundamental, porque el programa no buscaba hacer 'pobres intervenciones' sino que* ***acciones que estuvieran en estándares de dignidad para sus usuarios***" (2007)

Junto con estas contribuciones, Chile Barrio posee un logro clave que no ha sido conseguido por la intervención de Favela Bairro, ***el regularizar jurídicamente la situación habitacional de los usuarios***, otorgando títulos de propiedad que reconocen a los sujetos como dueños de la unidad habitacional, lo que les permiten el derecho de

disponer de ella para cualquier actividad que quieran desarrollar, en otras palabras, es la certeza de que la casa es propia.

4. "*EN SANTIAGO NO HAY ESPACIO [PARA VIVIENDA SOCIAL]*"

(Ámbito de Acción: Erradicación)

Relacionado con lo que analizábamos en el apartado sobre las categorías conceptuales en Chile Barrio, la erradicación es uno de los componentes más regresivos del programa para el enfrentamiento de la Cuestión Urbana. Como algunas referencias grafican, dentro del Programa Chile Barrio a nivel general "*El 62% de los asentamientos tuvieron una solución de radicación, el 24% una de erradicación y el 14% una solución mixta. Puede apreciarse que el programa respetó la decisión de privilegiar radicaciones sobre erradicaciones*" (RACZYNSKI, 2007: 6). Sin embargo, si nos detenemos en la particularidad de la información en la región de Santiago, aquí las referencias señalan que las erradicaciones fueron más frecuentes, alcanzando un 54% del total (RACZYNSKI, 2007: 6).

No podemos ser dogmáticos y afirmar que bajo ningún motivo se debe remover a los habitantes del lugar en el que viven. Reconocemos que hay situaciones bajo las cuales es preciso desarrollar esta práctica, como puede ser en el caso de que los lugares donde los sujetos habitan sean áreas de riesgo. Sin embargo, en este programa especifico, la erradicación es una decisión que está sometida a criterios de factibilidad a partir de la situación del terreno, situación de la vivienda y la factibilidad técnica y económica de urbanización. Desde ahí se toma la determinación de (er)radicar. La tendencia del programa fue hacia la radicación, especialmente en los sectores rurales. Las dificultades y los mayores índices de erradicación se dan en las grandes ciudades del país. Como afirma Claudia Ayala;

> "*En general los índices más altos de erradicación están en esas ciudades (Concepción, Valparaíso y Santiago) por la falta de suelos para construir viviendas sociales, porque el precio del terreno no es adecuado o que haya interés por venderlo o regularizarlo, pero sólo en el caso de esas 3 ciudades, en el resto hemos logrado radicar a un 70% de los asentamientos a nivel país, más o menos ese es el dato*" (Claudia Ayala)

En esta dirección, la principal dificultad dentro de la reflexión de la entrevistada para la radicación de asentamientos en las ciudades, se refiere a la *falta de suelo*. Por ello, la profesional se refiere a Santiago como una situación excepcional dentro de los resultados de la acción nacional del programa.

A pesar de la excepcionalidad, las remociones realizadas (por ejemplo la movilización de 159 familias que vivían en los faldeos del Cerro San Cristóbal, siendo trasladados a Lampa y San Bernardo) tienen claras consecuencias desintegradoras debido a las limitaciones de la particularidad que posee la Cuestión Urbana en la capital del país, en donde el mercado inmobiliario se ha desarrollado de tal forma que aparentemente no hay espacio urbano para vivienda, pero, vale decir que no hay espacio para viviendas sociales, no es el caso de los proyectos inmobiliarios que proliferan en Santiago para estratos medios y altos. Las consecuencias de la erradicación pueden ser profundas como el propio informe de evaluación de la Dirección de Prepuesta señala; "*las ventajas del programa disminuyen a nivel de macro sistema, donde se desarrollaron localizaciones segregadas*" (RACZYNSKI, 2007: 7). Incluso, algunas de ellas son destacadas por el funcionario metropolitano del programa, Rafael del Valle;

> "*En el ámbito urbano de Santiago se tuvieron que hacer erradicaciones masivas. Ahí se vivieron situaciones lamentables, porque en la mayoría de las intervenciones no se pudo elegir la vivienda, así como tampoco se pudo elegir dónde querían ser llevados, sólo conseguíamos a veces dar oportunidades de elegir entre una comuna y otra… Estamos hablando de* ***gente que tuvo que recomenzar su vida****, personas de Renca a Maipú, otras de Estación Central a Maipú, esto claramente tiene efectos de desintegración*" (2007)

SEXTO CAPITULO
El Estado y los Condenados de la Ciudad
Mediaciones de la Intervención de Favela Bairro (Rio de Janeiro) y Chile Barrio (Santiago) en asentamientos precarios en la Cuestión Urbana Contemporánea

VI. REFLEXIONES FINALES

A. Sobre las Mediaciones de la Cuestión Urbana Contemporánea

Luego de analizar las singularidades que poseen las ciudades en las que se inscribe la investigación, visualizamos como nudo crítico la problemática de la democratización de éstas para una parte de la población que tiene negada su participación en ellas. A continuación se quieren explicitar ciertos rasgos que marcan a cada ciudad en este ámbito y la relación que se establece con los programas analizados.

1. RIO DE JANEIRO Y FAVELA BAIRRO

Las Contradicciones de Favela Bairro ante la Cuestión Urbana

Después de analizar las distintas categorías elegidas para leer a Favela Bairro, nos llama la atención las contradicciones en torno a la Cuestión Urbana presentes en el programa.

Favela Bairro ha avanzado en la tarea de enfrentar la precarización propia de la aglomeración urbana contemporánea en las ciudades de América Latina a través de la garantía que realiza de derechos sociales de los moradores. Sin embargo, un elemento que ha aparecido en los distintos componentes tiene que ver con su contribución a la democratización, es éste el nudo crítico encontrado.

Como elemento particular de la Cuestión Urbana Contemporánea en Rio de Janeiro, podemos apreciar que "*la favela y el morador de algún modo participa de la ciudad, pero en forma subalterna, esa forma subordinada en un engranaje político, procesos con intermediadores, eso hace que el morador común no se sienta parte de la ciudad, se tiende a hablar eso de "ellos deciden*" (Marcelo Burgos, 2007). Como hemos señalado a lo largo de esta narrativa, una característica de Rio de Janeiro y sus asentamientos precarios, es la ambigüedad ciudadana en la que se encuentran estos espacios, con intervenciones parciales del Estado en ellos, pero sin garantías en la utilización del lugar en el que habitan. Esta democratización restringida es un elemento de la Cuestión Urbana en Rio que representa un escenario obstaculizante para los logros que Favela Bairro puede conseguir con su trabajo. Sin embargo, como pudimos apreciar en los apartados anteriores donde hablábamos de la influencia de la lógica político electoral, es el mismo programa el que con algunas acciones reproduce estas limitaciones. No obstante, en esta crítica que realizamos a la preponderancia de la lógica política electoral, no pretendemos reificar figuras ***tecnocráticas*** como salida a estos obstáculos. La tecnocracia, en tanto práctica

que privilegia la figura del especialista el cual se rige por criterios de eficiencia y efectividad en la toma de decisiones sobre el gobierno y el diseño de las políticas que deben ser implementadas, desconoce el protagonismo que los usuarios de las políticas pueden tener al momento de su diseño, implementación y/o evaluación. Esto se puede apreciar en el discurso de Marcia Garrido cuando se refiere a la participación, en donde justifica su limitación debido a los cronogramas que requerían seguir para el desarrollo de las obras del programa. ***Tanto el clientelismo como la tecnocracia corresponden a deformaciones de la política social que imposibilitan la afirmación de ciudadanía de los usuarios***. En el caso del primero, se trata de una deformación de la política en donde los intereses que prevalecen son los de la clase política en su objetivo de obtener o mantener posiciones dentro del aparato de gobierno. En lo que se refiere a la tecnocracia, estamos frente a una deformación del lugar que ocupa el conocimiento especializado y aquellos profesionales que lo emplean. Los criterios técnicos son claves en la política social (en esta caso, de asentamientos precarios) en la medida que buscan construir una metodología que haga frente de mejor manera a las problemáticas que define la política, sin embargo, la construcción de estos criterios debe estar inscrita dentro de fundamentos políticos que, desde nuestro punto de vista, precisan estar basados en la democratización de estos sectores a los cuales son negados parte de sus derechos (*es decir, el potencial democratizador debe estar incluido en los criterios técnicos del programa*)

De esta forma, para condensar una de las contradicciones del programa Favela Bairro, podemos decir que éste ***aporta a la democratización al reconocer el lugar inmaterial del morador, no obstante, obstaculiza la participación plena de los sujetos en los mecanismos formales de la ciudadanía de los citadinos*** (por medio de la subordinación a los intereses políticos y a las prácticas tecnocráticas).

Otro elemento problemático dentro de los componentes identificados como parte de la denominada Cuestión Urbana Contemporánea, al analizar la particularidad de la ciudad de Rio y la implementación de Favela Bairro en ella, tiene relación con aquello que llamamos **Gestión Urbana Emprendedora**, el cual es un elemento que complejiza la acción de programas que pretendan solucionar las problemáticas en asentamientos precarios. Esto se debe a que los objetivos de urbanización e integración de Favelas (y la gestión de la ciudad en general) están subordinados a la perspectiva de inserción de la ciudad en el cuadro de la competitividad urbana (CABRAL, 2005)

Regulación Urbanística y el Mercado Inmobiliario Informal

Ya hemos sostenido, que una singularidad de Rio está en que las favelas son amplios espacios de la ciudad que viven al margen del régimen legal aplicado al resto de los citadinos (titulo de propiedad, pago de contribuciones, impuestos diversos, etc.), incluso con el termino de la acción de Favela Bairro no logran conformarse en un barrio formal, con todas las atribuciones jurídicas que son requeridas. Esta situación de informalidad, sin duda tiene un carácter contradictorio. Si bien a los moradores de favelas les permite eximirse de un conjunto de exigencias fiscales que representan gastos para los hogares, por otro lado, se ven marginados de las garantías que el Estado actual provee a los ciudadanos. En el caso del Estado, está situación de marginalidad se debe a una intervención parcial sobre estos espacios, en el que históricamente se ha desarrollado una acción residual, no obstante, esta ausencia de una mayor (y mejor) acción del Estado se empieza a enfrentar a la imposibilidad de controlar algunas situaciones problemáticas que se experimentan en las comunidades (como violencia o redes de micrográfico) que afectan al conjunto de la ciudad. Por eso, la regulación urbanística para el Estado no sólo tiene una dimensión de asegurar condiciones de vida adecuadas por los habitantes de favelas, sino que también responder a una problemática de seguridad. Además de ello, la situación de informalidad impide la expansión formal del mercado en la ciudad, como la inserción inmobiliaria y/o comercial de empresas que actúan en el resto de la ciudad. Esta intención de **regulación sobre la actividad urbanística** al interior de la Favela está contenida en la concepción de Favela Bairro;

> "*La novedad de ese proyecto [Favela Bairro] es la perspectiva de transformar la favela en barrio popular, recuperar esas áreas para fines fiscales. Al dotar la favela de equipamientos, la municipalidad podría insertarlas en su catastro inmobiliario y pasar a aplicar tanto el control urbanístico, cuanto la cobranza del impuesto predial y territorial urbano*" (CABRAL, 2006: 82)

Sin embargo, ese objetivo implícito en la formulación del programa Favela Bairro, no logra ser alcanzado debido a las particularidades de desarrollo urbano en Rio. Desde la interpretación de Cabral, esto se entiende por una falta de intervención más amplia que contemple "*acciones sociales y de dinamización de la economía de las áreas afectadas*" (2006: 83), por ello estas medidas de incorporación de la informalidad inmobiliaria a la estructura formal "*son limitadas e insustentables*" (2006: 83). Desde ahí, un fenómeno singular desarrollado en Rio de Janeiro como consecuencia no predefinida por el programa, es el reforzamiento de la conformación (en las Favelas de mayor tamaño) de un **Mercado Inmobiliario Informal** que administra la oferta de suelos y sus valores

dentro de la comunidad. Posterior a la intervención de Favela Bairro, las comunidades aumentaban el valor de sus viviendas por las urbanizaciones realizadas. No obstante, debido a las dificultades del poder público de posicionarse como ente regulador de la actividad inmobiliaria, aparecen "otros actores" vinculados al poder paralelo en las Favelas (sea comandos de narcotráfico o grupos de exterminio[19]). Estos grupos, frente a la demanda habitacional que hay en algunas Favelas, se preocupan de construir edificaciones, además de controlar las ventas y alquileres sin ninguna injerencia del Estado. Como nos relataba Sergio Magalhaes;

> *"No funciona ni la propiedad, ni el inquilinato. En el caso de las personas que no pagan el arriendo ahí, no son llevadas a la justicia, son expulsadas de sus casas porque estos sectores que tienen el poder de las armas… Sobre el movimiento inmobiliario, por esa falta de control público, el control es por cuenta de quien tiene el poder armado en la favela. Por eso, hay un vinculo esencial entre los dueños del poder político a través de las armas y los dueños de los negocios inmobiliarios."* (2007)

Es decir, frente a la ausencia de títulos de propiedad, no es posible tener una regulación de la actividad económica en torno a la vivienda por parte del poder público. Frente a esta problemática, se requiere una intervención más amplia del Estado en materia de seguridad y regularización urbanística. Manteniéndose ese descontrol por parte del poder público, la intervención de Favela Bairro y su objetivo de integrar las favelas a la ciudad no va a conseguir los resultados esperados. Es paradójica la situación en el caso de Rio de Janeiro, ya que si bien comparte la característica de las grandes ciudades latinoamericanas de poseer un fuerte mercado inmobiliario (lo que es visible en la expansión urbana en los barrios residenciales y comerciales de Barra da Tijuca y Jacarepagua), éste convive con otro mercado que se rige bajo otras reglas de funcionamiento. ¿En qué medida afecta ello a la mantención de la Cuestión Urbana Contemporánea? En que los sujetos que son excluidos y expulsados del mercado inmobiliario urbano formal por su precaria situación socioeconómica, son arrojados a este otro mercado "informal" en el que sus garantías ciudadanas son aún más vulneradas. Esta problemática se relaciona con la necesidad de *asegurar derechos civiles a los habitantes de asentamientos precarios*. Lo que está ocurriendo en estos espacios, es que no rigen plenamente las leyes nacionales y los derechos de ciudadanía son trastocados cuando se trata de favelas, debido a la ausencia del poder público (y los servicios que éste provee) y

[19] Los grupos de exterminio son un fenómeno que se ha visibilizado en los últimos años en la ciudad de Rio. Se trata de grupo de policías o ex-policías que toman el control de una Favela determinada (generalmente a través del *exterminio* de los sujetos vinculados al narcotráfico que dominaba la comunidad) y administran su actividad comercial, el transporte al interior de ella, el mercado inmobiliario y además, la confección de un sistema de protección para los habitantes de la Favela a cambio de ciertos "impuestos" a estos.

la presencia de sectores que controlan ciertas actividades económicas al interior de las comunidades (por ejemplo, cuando nos referíamos al mercado inmobiliario informal). Con Favela Bairro, las favelas son reconocidas dentro del mapa de la ciudad, sus calles pasan a tener reconocimiento público y además, marca la inserción de varios servicios públicos (principalmente del gobierno municipal) en los territorios. No obstante, se mantiene la incerteza sobre la regularización de los títulos de propiedad, la mayoría de las favelas continúa siendo controlada por "organizaciones paralelas" (narcotráfico y grupos de exterminio) e incluso, parte de los servicios públicos que se insertaron con su intervención, no se mantuvieron en los asentamientos. Por ello, concordamos por señalado por Magalhaes; "*el futuro de Rio de Janeiro y de Brasil, pasa por la incorporación de los asentamientos populares a un cotidiano civilizatorio del país, este cotidiano que sea reconocido e incorporado plenamente a la ciudadanía*" (2007)

2. SANTIAGO Y CHILE BARRIO

¿La Cuestión Urbana como elemento externo a Chile Barrio?

El escenario de nuestra capital, producto de las resonancias de la reforma de **liberalización de los suelos**, ha creado un mercado inmobiliario altamente desarrollado no sólo en los "barrios altos" más cotizados dentro de la ciudad, sino que el espacio de Santiago en general es explotado para el surgimiento de nuevos proyectos habitacionales. Esta situación, obstaculiza las aspiraciones de integración geográfica que los programas sociales desean, negando el lugar para la construcción de viviendas sociales en lugares con los equipamientos adecuados y con proximidad al resto de espacios que conforman la ciudad y su funcionamiento, lo que conlleva a la reproducción de la fragmentación urbana que afecta a la ciudad de Santiago, que ha sido reforzada desde las reformas urbanas llevadas a cabo por el gobierno militar para mantener la "homogeneidad social".

Otro elemento que complejiza este escenario de fragmentación que Chile Barrio posee. Para comenzar esta reflexión, un fragmento de la entrevista a Claudia Ayala es interesante de reproducir;

> **Entrevistador:** *Y la integración a la ciudad… Revisando las erradicaciones realizadas en la capital… Ahí se muestra los efectos que está teniendo el programa para la forma como se está produciendo la ciudad, una ciudad particular, en este caso Santiago…*
>
> **Claudia Ayala:** *Lo que pasa es que esas no son consecuencias del programa, esas son consecuencias de un tipo de política habitacional que no respondía a las necesidades de las familias, que es distinto. Nosotros favorecíamos los procesos de radicación, lo que pasa es que no teníamos instrumentos para poder radicar, en este caso específico a la familia en su lugar de origen, básicamente por el tema de suelo y terreno. Cosa que hoy la política de vivienda lo asumió… Entonces, no es el contexto del programa, es el contexto de la política. Yo creo que en ese sentido, lo interesante que lo que hizo el programa fue contribuir a ir aportando en mejorar la política habitacional, es al revés…*

Pero más allá de esto, cabe preguntarnos ¿Qué elementos de la Cuestión Urbana en Santiago propician los procesos de erradicación? En primer lugar, podríamos decir que en esta ciudad la liberalización del mercado de suelos ha alcanzado un desarrollo incomparable en el país, lo que constriñe el lograr resolver satisfactoriamente el déficit de ciudad de sectores más pobres.

Otro elemento tiene que ver con las características de los asentamientos precarios en la Cuestión Urbana en Santiago. Si comparamos la situación de las favelas en Rio de Janeiro, los campamentos adquieren una posición residual dentro del espacio urbano, no sólo poseen una baja proporción en comparación al total de viviendas de la ciudad, sino que tampoco poseen una visibilidad política que situé sus demandas dentro de la agenda de la ciudad. En el caso de Rio, una de las razones por las cuales es impensable la política de remoción (además de la evolución de la política urbana en esa ciudad) es por el potencial de conflicto que poseen los movimientos de favelas y el resto de organizaciones que lo apoya (ONG's, Movimiento por la Reforma Urbana, Movimientos de Iglesia, etc.). Además, otro elemento que puede repercutir en el desarrollo de las erradicaciones, se puede deber a que las mismas demandas del movimiento organizacional al interior de los campamentos (juntas de vecinos, comités de vivienda, etc.) están centradas en la solución habitacional más que en la defensa del lugar ocupado.

Por lo anterior, reconocemos que las problemáticas de la ciudad de Santiago trascienden las posibilidades de acción de Chile Barrio (*el programa por si solo no va a resolver la Cuestión Urbana*). Sin embargo, el programa puede contrarrestar tendencias en el modo de pensar y ejecutar la política social urbana (más que de vivienda). En este sentido, como reflexión en este apartado aparece como relevante que Chile Barrio posea una comprensión más compleja del entramado en el que se sitúa su acción.

Finalmente, bajo nuestra forma de comprensión del fenómeno de los asentamientos precarios en la ciudad, el fenómeno de la Cuestión Urbana no es un elemento externo a la acción del Estado en el programa, las problemáticas que la conforman están presentes en la intervención, y pueden ser reforzadas por ella, como es el caso de Chile Barrio, en donde las medidas de erradicación contribuyen a mantener el ordenamiento de la ciudad liderado por el mercado. En esta dirección, la contradicción del programa radica en que *logra mejorar la materialidad en la que los individuos viven e instalar mecanismos de participación en su acción, sin embargo, su comprensión del fenómeno no profundiza la dimensión simbólica del lugar, negando que el reconocimiento de ella sea también un potencial democratizador.* Además de ello, durante su formulación y acción como programa *no se cuestiona el déficit de ciudad* (incluso acentuándolo en algunos casos)

3. ANÁLISIS COMPARATIVO

Ahora, como síntesis de las observaciones realizadas a ambos programas, podemos decir que;

- La perspectiva que está presente en la concepción de Favela Bairro es un avance para la consolidación del **derecho a la ciudad** de los moradores de asentamientos precarios, lo que representa una contratendencia a las manifestaciones de la Cuestión Urbana que hemos descrito a lo largo del texto. En Chile Barrio, por el contrario, este principio no está explicitado en la formulación y tampoco es buscado intencionadamente durante su implementación, de hecho el desarrollo de los procesos de erradicación atenta en la mayoría de los casos a ese reconocimiento del derecho de la ciudad. Tal postura, se remite a administrar la Cuestión Urbana, sin lograr establecer acciones que apunten a su resolución.

- No obstante, un aporte sustancial que Chile Barrio realiza es la **regularización y titulación de propiedad** de los conjuntos habitacionales, lo que ampara a los usuarios bajo las normas legales que rigen a todos los ciudadanos y no a mercados paralelos como los conformados en algunas favelas de Rio de Janeiro, que son regidos por grupos que actúan fuera de la ley. Este componente de regularización es una de las mayores tareas pendientes que posee la intervención en favelas en la ciudad de Rio.

- Otro elemento de comparación tiene que ver con la **Gestión Urbana**. En el caso de Rio de Janeiro, el modo en que se gobierna la ciudad actualmente, propicia procesos de desarrollo para los sectores más pobres (a través de políticas sociales como Favela Bairro) basados en la atracción que posea para el aumento del valor que la ciudad posee, lo que es perjudicial para una representación igualitaria de intereses en la ciudad. Opuesto a ello, la ausencia de un gobierno de la ciudad en Santiago de Chile debido a la gestión fragmentada en comunas, inhibe la confluencia de ideas que afectan a la urbe en su totalidad. Es decir, tanto la Gestión Urbana basada en la atracción para el sector privado como la ausencia de una entidad política-administrativa que piense la ciudad como un conjunto, son perjudiciales para el ejercicio ciudadano en la ciudad.

- Chile Barrio consiguió un mayor desarrollo de una **participación local** que fortaleciera las capacidades de organización al interior de los asentamientos y en donde en los diferentes momentos de la intervención se incluyera la opinión de la población, a diferencia de Favela Bairro en donde este componente tendió a remitirse al enunciado de la formulación y no logró ser operacionalizado durante la ejecución del programa.

B. Los Posibles caminos de la Política Social en Asentamientos Precarios

A través de los análisis llevados a cabo, podemos decir que ambos programas poseen un carácter contradictorio en su relación con los elementos estructurales presentes en la ciudad. Como pudimos ver en las reflexiones hechas sobre cada programa por separado, si bien existen intentos de ruptura frente a las repercusiones negativas del modo de producir ciudad, al mismo tiempo, en sus definiciones se reproducen tendencias de aquella Cuestión Social que afecta a las ciudades. Tomando aspectos destacables de ambos programas sociales, es que intentamos levantar una propuesta para la acción de la política social en asentamientos precarios, sintetizada en los siguientes puntos:

1. No reducir los sectores que son intervenidos por este tipo de programas a una definición exclusiva desde la carencia material: Como señalábamos en los análisis, uno de los mayores potenciales de Favela Bairro, radica en el *reconocimiento del lugar donde el sujeto habita*, lo cual puede contrarrestar las tendencias de la Cuestión Urbana Contemporánea de precarización de las condiciones de vida de los sujetos y la negación de su lugar dentro de la ciudad. Esto se relaciona con que los programas deben relevar las dimensiones históricas y culturales presentes en los asentamientos bajo los que se actúa, no sólo los problemas de materialidad que poseen.

2. Una Perspectiva de Producción de Ciudad: Tiene que ver con la prioridad de que los programas que intervengan sobre asentamientos precarios, tengan una perspectiva urbana para comprender su acción. En esta dirección, los programas no pueden ser vistos desde una mirada encapsulada enfocada en la "superación de la pobreza" que oscurece la relación de los fenómenos evidenciados en las ciudades con las posibilidades de asegurar los derechos sociales y políticos de los usuarios. Si se desea integrar a los sujetos que habitan en asentamientos es necesario poseer una mirada territorializada en la que se comprenda el espacio mayor de relaciones sociales, la vinculación efectiva a la ciudad.

3. Una Participación Sustantiva: Esto se refiere al asegurar que a lo largo de la intervención del programa los sujetos puedan incidir en la toma de decisiones sobre el desarrollo del programa en el asentamiento. Lo anterior quiere decir que es necesario trascender las urgencias de ejecución de actividades por parte de los profesionales, como apreciábamos con mayor fuerza en el caso de Favela Bairro, lo que disminuye las posibilidades de los usuarios de formar parte activa del

proceso. Por ello se deben reforzar los mecanismos que puedan evaluar los logros del programa en este ámbito. Este es un camino para evitar el encapsulamiento de los sujetos en donde la ausencia de referentes ciudadanos niega sus posibilidades de autodeterminación.

4. Consolidar la integralidad como estrategia de intervención: Si bien ambos programas se plantean este principio, a través de esta investigación pudimos corroborar la asimetría que se desarrolla en los niveles de cumplimiento y prioridad que se le atribuyen a los componentes del programa. Esto se grafica especialmente en la dimensión de habilitación laboral, la cual fue suprimida como meta de Chile Barrio por su incapacidad de alcanzar los objetivos propuestos y en el caso de Favela Bairro, en la baja cobertura de los programas de generación de renta y en la inexistencia de análisis que hayan conseguido evidenciar mayores repercusiones para los usuarios.

Ahora, en el caso de Chile, estamos en un nuevo piso debido al surgimiento de la Nueva Política Habitacional, en que se han replanteado las consecuencias que ha tenido la estrategia del gobierno en las últimas décadas para hacer frente al déficit habitacional. La Nueva Política impulsada en el gobierno de Michelle Bachelet, tiene un mayor énfasis en la calidad de las construcciones que el gobierno otorga, además de tratar de contrarrestar los problemas de integración urbana a través de subsidios a la localización y al programa de recuperación de barrios ("Quiero Mi Barrio"). Es necesario realizar una reflexión final sobre ¿Cómo se posiciona la nueva política dentro de las problemáticas evidenciadas? Como ya sabemos, el programa Chile Barrio finaliza el año 2007. Aunque, todavía no se define oficialmente la estrategia a ser utilizada frente a los campamentos que se mantienen (que son posteriores al catastro de 1996) y que fueron registrados en el nuevo catastro nacional de campamentos del 2007, por lo recogido hasta el momento se visualizan dos posibles caminos; **a.** trabajar directamente con los Fondos Solidarios de Vivienda disponibles en la nueva política habitacional, a través de la postulación colectiva del campamento o un grupo de éste. **b.** incluir una línea particular de campamentos dentro de los Fondos concursable. Más allá de la estrategia utilizada, consideramos que la nueva política habitacional es una posibilidad enfrentar las falencias que el programa Chile Barrio y la anterior política habitacional poseían. Es esperable que la perspectiva de reconocimiento del lugar que está presente en programas como "Quiero Mi Barrio", sea extensiva a la intervención que desarrolle en asentamientos precarios. Este programa de recuperación es particularmente interesante, debido a que es un esfuerzo complejo de intervención en el territorio, ya que contempla tanto la ejecución de obras, como el desarrollo de acciones que estimulen la instalación de capacidades sociales y comunitarias

en el barrio. Incluso, como parte de este programa se inserta "Creando Chile en mi Barrio", programa que depende del Consejo Nacional de la Cultura y que pretende rescatar el potencial cultural que tienen los territorios, destacando dimensiones históricas y artísticas en cada uno de ellos. En la medida que ese diseño de intervención en barrios "críticos" y "vulnerables" (como el programa los denomina) sea utilizado para el trabajo con asentamientos precarios puede fortalecer la igualdad en la ciudad, ya que da la posibilidad de construir un discurso cultural sobre los campamentos y su presencia en la complejidad que forma la urbe.

No obstante, cuando pensamos en una política que logre enfrentar las problemáticas en asentamientos precarios urbanos, consideramos que ésta involucra una reflexión más amplia sobre la posición del Estado frente a la producción de la ciudad. Como ha sido descrito, una de las particularidades de la Cuestión Urbana en su fase Contemporánea es la transformación del papel que el Estado juega en el desarrollo urbano. Siguiendo las tendencias del Capitalismo Contemporáneo, el aparato público resta su participación en la política urbana (recordemos que la planificación total del urbanismo funcional desaparece) para otorgar mayor protagonismo al mercado en el crecimiento de la ciudad. Esta decisión parece ser acertada, debido a que la sobrevivencia de las grandes ciudades y su desarrollo en el Capitalismo actual, se fija por su capacidad para lograr atraer a aquellos capitales globales que poseen un movimiento flexible, en un proceso donde se debe enfrentar a otros centros urbanos que buscan ser un lugar propicio para la inversión (sea industrial, comercial y/o financiera). Como sostiene Harvey "*las pequeñas diferencias en la oferta de mano de obra (cantidades y calidades), en las infraestructuras y en los recursos, en la reglamentación y tributación gubernamental mucha mayor importancia de que cuando los costos elevados de transporte creaban monopolios 'naturales' para la producción local en mercados locales*" (2006: 179). Sin embargo, esta práctica de "*crear un lugar propicio para la inversión*" en nuestros países de capitalismo periférico se basa en estrategias que pretenden evitar o mitigar regulaciones (laborales, fiscales, ambientales, etc.) o diseñar medidas que ayuden a la inversión en desmedro de los intereses de una parte de la población.

Por esto, pensamos que para superar las problemáticas de la Cuestión Urbana actual es preciso replantearnos la posición del Estado en este contexto donde el Neoliberalismo prevalece como doctrina para guiar la acción estatal. Sabemos que esta es una discusión abierta en la política pública y en distintos campos de las ciencias sociales. No es nuestra intención apelar a una añoranza del Estado de Bienestar (en sus intentos latinoamericanos) o del sueño modernista del urbanismo funcional donde el Estado controlaba todo (ordenando *"cada parte en su lugar*"). Sí queremos ser enfáticos en afirmar

que con la conformación actual del Estado no es posible resolver las desigualdades y la precarización en la ciudad. Desde nuestra perspectiva, el Estado en su función de velar por el crecimiento de la ciudad (y el país, a nivel general), debe apuntar a garantizar la inclusión de los grupos cuyos derechos son negados o vulnerados, específicamente en nuestra investigación, aquellos sujetos que habitan en asentamientos precarios. Todo ello apuntando hacia una representación de los diversos intereses que conforman el espacio urbano, por lo que se debe poner freno a iniciativas del mercado que se contrapongan a los intereses de los ciudadanos o que beneficien residualmente a la población. En algunas oportunidades, ciertos proyectos de capital efectivamente tienen un impacto positivo en los habitantes de la ciudad, sin embargo, estos impactos positivos no se comparan a los beneficios que conlleva a los inversores y además, perpetúa la subordinación (económica, política y cultural) de los sectores subalternos de la población. Es por esto, que consideramos que el Estado debe ejercer una mayor regulación en la actividad urbana en virtud de asegurar el pleno desarrollo ciudadano de sus habitantes.

C. La Democratización de la Ciudad (o sobre el "Derecho a la ciudad")

Durante el recorrido que hemos llevado a cabo en esta investigación, analizamos dos programas sociales de intervención en asentamientos precarios de América Latina, reflexionamos sobre sus diferentes componentes y la relación que establecen con las problemáticas urbanas que se desarrollan en las ciudades donde se implementan. Como podrán apreciar los lectores, a lo largo de este documento hemos explicitado en diversos momentos la importancia del reconocimiento del lugar que ocupan los sujetos dentro de la ciudad y el que se garanticen derechos sociales que son básicos para los habitantes de asentamientos precarios. ¿Qué existe detrás de esta reivindicación de derechos de los habitantes de estos territorios? Desde nuestra perspectiva, subyace una referencia a la democratización de la ciudad que puede ser condensada en el concepto de "Derecho a la Ciudad".

Cuando apelamos a este concepto de Derecho a la Ciudad estamos intentando ir más allá de la vivienda como necesidad o requerimiento de los sujetos. No podemos negar que la vivienda cumple una función clave en el desarrollo de los ciudadanos facultándolos de alojamiento, intimidad y abrigo. Incluso, actualmente cuando se discute en relación a la calidad de la vivienda, se entiende que no sólo se debe analizar la unidad habitacional que es entregada, sino que se destaca la importancia que tiene el entorno para el desarrollo de los sujetos. Sin embargo, desde nuestra comprensión, al reducirnos a la vivienda, se oscurecen otros derechos que son propios de un sujeto que vive en un espacio urbano.

Podríamos decir que el Derecho a la Ciudad es el articulador de un conjunto de atributos asociados a la urbe, que pueden ser sintetizados en esta declaración;

> "*El Derecho a la Ciudad es definido como el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia y justicia social; es un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, en especial de los grupos vulnerables y desfavorecidos, que les confiere legitimidad de acción y de organización, basado en sus usos y costumbres, con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a un patrón de vida adecuado*" (CARTA MUNDIAL DE DERECHO A LA CIUDAD, Parte I: Art. I)

Es decir, este derecho se basa en el principio de que podamos hacer uso de las posibilidades que la ciudad tiene sin ser marginados por nuestra condición socioeconómica, étnica, sexual, etc. De esta forma, derechos sociales como la vivienda y

las condiciones adecuadas del barrio forman parte del Derecho a la Ciudad. Si analizamos este derecho desde una lectura marxista, esto implica además que "*la realidad urbana esté destinada a los usuarios y no a los especuladores, a los promotores capitalistas o a los planos técnicos*" (LEFEBVRE, 1991: 128). En este desafío de hacer uso del espacio urbano, necesariamente subyace una disputa democrática que busque "*transformar lo urbano en lugar de encuentro, donde la prioridad es la apropiación de la ciudad en detrimento de la hegemonía de la ciudad-mercancía*" (LOURENÇO, 2006: 141).

La cuestión de la disputa por la democratización de la ciudad, tiene directa relación con la representación de intereses en el espacio urbano compartido. Interrogándonos sobre los hallazgos que la investigación aporta sobre las limitaciones que poseen los moradores de favelas y campamentos en su derecho a la ciudad, **¿Por qué no se posibilita mayor participación a los habitantes de estos asentamientos precarios?** Aunque no podemos ser conclusivos en esta pregunta, nuestro aporte a la discusión va en señalar que los intereses de estos sujetos son subordinados a los objetivos de los sectores dominantes. A lo largo del trabajo, apreciamos que el modo en que se regula el mercado en las ciudades (como por ejemplo, Santiago) obstaculiza que los sujetos tengan el acceso equitativo mencionado en el Derecho a la Ciudad. Cuando nos referimos a los sectores dominantes, queremos decir que en la configuración de la ciudad actual predominan los intereses del capital que invierte en ellas y de la clase política que, controlando el poder burocrático en la urbe, da prioridad principal a la acumulación de capital en ella. Estos componentes marcan el núcleo de aquello que durante esta investigación hemos denominado como Cuestión Urbana Contemporánea Por esto, se da una doble relación entre Cuestión Urbana Contemporánea y Democratización de la Ciudad; **a. La democratización de la ciudad es una condición para lograr superar las manifestaciones de la Cuestión Urbana Contemporánea**: La mayor democracia manifestada en lo urbano se logra en la medida en que los grupos subalternos logren tener reconocimientos de sus derechos a través de la representación de sus intereses en la agenda que la ciudad construye para su desarrolla. Esto significa desarrollar "*un movimiento de rupturas reales, cuyo punto culminante consiste en el deslocamiento de la correlación de fuerzas a favor de las masas populares en el campo estratégico del Estado*" (Poulantzas en COUTINHO, 1989: 116). **b.** Por otro lado, sostenemos que **mientras se mantengan las problemáticas que configuran la Cuestión Urbana no es posible conseguir una democratización de la ciudad**: Afirmamos esto concordando con el supuesto señalado por Atilio Borón; "*la democracia es una forma de organización del poder social en el espacio público* ***inseparable*** *de la estructura económico-social sobre la cual dicho poder se asienta*" (2007: 29). Teniendo en cuenta que el capitalismo de sustenta en la desigualdad estructural, las problemáticas que se experimentan en la ciudad reflejan que las actuales

estrategias de acumulación, no permiten que los ciudadanos de los sectores subalternos tengan pleno desarrollo de sus derechos. Lo que prevalece es el interés capitalista de organizar y desarrollar la ciudad en función de un mayor lucro (tal como lo hemos mostrado al caracterizar la Cuestión Urbana).

Frente al problema de democratización, debemos reconocer que los programas analizados (cada uno con los énfasis ya explicitados) son significativos para una mayor democracia en la ciudad. Debemos recordar que ambos programas intervienen en una parte de la población que históricamente ha sido excluida de las garantías ciudadanas que el resto de los habitantes de la ciudad ha tenido. Con las diferencias ya señaladas, Favela Bairro y Chile Barrio mejoran las condiciones de vida de los sujetos que viven en asentamientos precarios, lo que consigue afirmar derechos sociales. Pero además, sus acciones contribuyen para forjar una cultura política en los usuarios, fundada en el derecho y no en el favor o el beneficio. No obstante, como también quedo manifiestado en la investigación ambos programas poseen deudas para una mayor democratización.

¿Por qué es importante la participación en programas como los estudiados? Cuando nos preguntábamos por el potencial democratizador al momento de analizar Favela Bairro y Chile Barrio, tiene que ver con la contribución que los programas realizan para otorgar espacios de decisión y cómo se incorpora a los usuarios dentro del proceso de acción que el Estado efectúa. Todavía es necesario un mayor respeto y reconocimiento de la autonomía de los sujetos y su apropiación al lugar que utilizan, lo que permitiría que ellos puedan generar mayor injerencia en la actividad pública de la ciudad. Esto no es posible sólo con la intervención de programas como los estudiados en esta investigación. Necesariamente, para democratizar la ciudad es requisito la existencia de una gestión urbana que enfrente la desigualdad, como señalábamos en el apartado anterior. Instancias como los Planes Directores en el caso de Brasil o Planes de Desarrollo Comunal y Planes Reguladores en Chile, requieren reafirmar el protagonismo ciudadano para su construcción y definición de prioridades. En definitiva, la gestión democrática de la ciudad "*requiere la participación efectiva de quien vive y construye la ciudad en la formulación, ejecución y acompañamiento de programas y proyectos de desarrollo urbano*" (LOURENÇO, 2006: 141), por lo que se deben potenciar espacios como conferencias, consejos, debates, audiencias públicas y proyectos de ley de iniciativa popular. De este modo, será posible que el Derecho a la Ciudad sea realmente ejercido.

D. Los desafíos de una perspectiva urbana en Trabajo Social

"Nunca vi tarjeta postal en que destaque una favela,
Solo veo paisaje muy lindo y bello
Quien va al exterior de la favela siente nostalgia
El gringo viene aquí y no conoce la realidad
Va para la zona sur a conocer agua de coco
Y el pobre en la favela, pasando sofoco
El pueblo tiene la fuerza, precisa descubrir
Si ellos no hacen nada, haremos todo de aquí
Yo sólo quiero ser feliz
Andar tranquilamente en la favela que nací
Y poderme enorgullecer
Y tener la conciencia que el pobre tiene su lugar
(Fragmento de la canción "*Eu só quero é ser feliz*" Julinho Rasta e Kátia

El trabajo social en su recorrido como profesión, desde la creación de la primera escuela en 1925[20], se ha preocupado de los derechos de los sectores subalternos de la sociedad (sea en materia étnica, género, generacional y/o socioeconómica). Trabajando en las manifestaciones de la Cuestión Social, históricamente la profesión se ha vinculado con la población que habita en asentamientos precarios. En varias oportunidades, fueron los/as trabajadores/as sociales quienes comenzaron la inserción de los servicios públicos en los territorios, desarrollando intermediaciones entre los usuarios y el Estado[21]. Por ello, existe una trayectoria de trabajo en estos lugares en el ámbito del desarrollo comunitario. Específicamente, en lo que se refiere a la problemática habitacional en las ciudades de la región, ésta "*se encuentra entre las preocupaciones permanentes del todo trabajador social, pues en los problemas de salud, educacionales o de empleo, en todos ellos, la insalubridad, la inadecuación o la inaccesibilidad al 'techo' es un elemento de primer orden*" (MAGUIÑA Y MANRIQUE, 1985: 9).

Actualmente, los trabajadores sociales juegan un papel importante en el nivel de implementación de diversas políticas sociales que se ubican estratégicamente en los asentamientos. Sin embargo, ¿Qué lectura hay por parte de los trabajadores sociales que están en estos espacios de intervención acerca de la relación entre asentamientos precarios y la dinámica de la ciudad que los contiene? Aquí es cuando aparece relevante el estudio desde una perspectiva urbana. Muchas de las problemáticas de intervención e

[20] Esto se refleja en la primera tesis elaborado en la Escuela de Servicio Social Dr. Alejandro del Río, en donde Laura Toro realizó una investigación denominada "Las Habitaciones Obreras" (Fuente MAGUIÑA Y MANRIQUE, 1985)

[21] Ahora, sobre la inserción y el papel que cumplían las prácticas profesionales hay divergencias. Mientras que existen experiencias de trabajadores sociales que en su contacto con la población se establece un fuerte compromiso con ésta y con el posicionamiento de sus intereses dentro del curso de la política social, en otros casos se tomaban posturas conservadoras que tenían como consecuencia el disciplinamiento de los sujetos atendidos, en función de mantener el orden y la legitimación de las decisiones sobre el desarrollo del Estado.

investigación en Trabajo Social poseen una dimensión territorial, tratamos con sujetos que están *espacializados*, principalmente en un país como Chile, se encuentran en un entorno urbano. Desde ahí, creemos que una compresión compleja de la intervención requiere una lectura de lo urbano como espacio físico y social que se produce, por una pluralidad de fuerzas e intereses que reproducen la emergencia (o mantención) de problemas que el profesional busca revertir (discriminación, desempleo, etc.).

Pero en este ejercicio analítico, no sólo afirmamos la importancia de un análisis de lo urbano, también sustentamos desde una convicción ético-política de la profesión que considera pertinente la comprensión sobre (*y desde*) la cuestión social, ya que permite incorporar una lectura teórica y crítica que posibilita "*resignificar la demanda en el plano analítico, en sus dimensiones no sólo materiales, sino en la comprensión de la degradación humana a la que se ha sometido la vida de los sujetos. Esta mirada significa justamente la construcción de una perspectiva emancipatoria de la intervención*" (ROZAS, 2001). Si bien los trabajadores sociales nos encontramos en nuestras intervenciones con los elementos sintomáticos de ella, "*la materia prima del asistente social se encuentra en el ámbito de la cuestión social en sus múltiples manifestaciones –salud, relaciones de genero, pobreza, habitación popular, urbanización de favelas, etc. – tal como vivenciadas por los individuos sociales cotidianos, las cuales responden con acciones, pensamientos y sentimientos*". (IAMAMOTO, 1998). Por ello, cuando miramos los fenómenos en nuestras ciudades, pienso que tales problemáticas deben ser leídas a la luz del conjunto de transformaciones que forman la Cuestión Urbana Contemporánea. Desde nuestra interpretación, no es pertinente negar los impactos perversos que fenómenos como la gestión urbana flexible (emprendimiento urbano como dice Harvey) o la fragmentación urbana poseen para contrarrestar la desigualdad en la apropiación de la ciudad que afecta a los sectores más pobres. En esta dirección, nuestro aporte pretende ir en la dirección de visibilizar las mediaciones entre la situación puntual y la forma de producción de la ciudad en el capitalismo contemporáneo por lo que es preciso "*construir nuevas categorías conceptuales que permitan mostrar una realidad persistente y múltiple*" (MATUS, 2004: 11). Nuestra opción tiene un fuerte componente materialista, ya que la pobreza urbana y la desigualdad en la ciudad no pueden ser explicadas por si mismas o exclusivamente por componentes psicosociales.

Vinculado a esto, en lo que se refiere específicamente a la intervención del Estado, el trabajo conceptual sobre la Cuestión Urbana permite al trabajador social profundizar sobre; ¿Desde qué perspectiva se sitúa la intervención en las problemáticas en los asentamientos? Lo que da la posibilidad de cuestionar las posibles simplificaciones que se pueden hacer al momento de plantear una acción que se rija bajo los patrones actuales de intervención, y cómo la propia intervención en su concepción puede

contribuir a la no resolución de las problemáticas. En esta dirección, la investigación ha tratado de ver las conexiones entre la política social (cristalizada en ambos programas estudiados) las problemáticas estructurales de la ciudad. Hemos podido apreciar que en ambos políticas se encarnan componentes de la Cuestión Urbana que aportan a que las ciudades se continúen produciendo de ese modo desigual y contradictorio, lo que impide que este tipo de programas aporten a la superación de este conjunto de problemáticas

¿Qué está detrás de todas estas afirmaciones?, **¿Por qué insistimos en este modo de mirar?** Para responder, resulta significativa la narración de Aglaura, una de las ciudades de Italo Calvino en su libro "*Las Ciudades Invisibles*" (2000). Aglaura es un lugar reconocido por sus durables cualidades frente a otras ciudades. Sin embargo, las cosas cambiaron mucho desde ese entonces "*lo excéntrico se ha vuelta usual y extrañeza lo que pasaba por normas*". A pesar de todos estos cambios, surge en la imagen del lugar una ciudad sólida y compacta. A que lleva todo esto dice Calvino, a que "*la ciudad de que se habla tiene mucho de lo que se necesita para existir, mientras que la ciudad que existe en su lugar existe menos*" donde los habitantes creen vivir siempre en la Aglaura que crece "*sólo con el nombre de Aglaura y* ***no ven la Aglaura que crece en tierra***" (2000: 82). En este sentido, el desafío que se quiere dejar aquí es el ***develar la ciudad que existe***, cuestionar el cómo se habla de ella desde el sentido común, la política pública, los medios de comunicación y/o la academia sobre las ciudades que habitamos, y producir una discusión que sobre los impactos que el modelo de desarrollo actual posee sobre ella.

En ese develar la ciudad que existe, nos importa centrarnos en aquellos sectores más pobres, los que viven en condiciones de precariedad, los discriminados por vivir en lugares peligrosos, los que son removidos, los que son vulnerados en sus derechos, nos importan porque compartimos lo que señala la canción con la que partimos este apartado… "*el pobre tiene su lugar*", ***pero no el lugar al que la ciudad lo condena, sino aquel que él decida ocupar***.

VII. BIBLIOGRAFÍA COMPLETA

1. **BURGOS, Marcelo** "*Cidade, Territórios e Cidadania*" Revista de Ciencias Sociales DADOS. Año 2005

2. **BURGOS, Marcelo** "*Dos Parques Proletarios ao Favela-Bairro: As políticas públicas nas Favelas do Rio de Janeiro*" en Zaluar, A y Alvito, M. (Orgs) "*Um século de Favela*" Fundación Getulio Vargas. Año 1998.

3. **CABRAL, Fatima.** "*Habitação e Questão Social: Analise do Caso Brasileiro*". Articulo Publicado en la Revista Electronica de Geografia y Ciencias Sociales SCRIPTA NOVA, Agosto del 2005.

4. **CABRAL, Fatima, CARVALHO, Ana Isabel, LIMA, Lenise y REGINESI, Caterine** "*Desigualdade e Exclusão nas Metrópoles Brasileiras: Alternativas para seu enfrentamento nas Favelas do Rio de Janeiro*". Arco-Iris Editora, Rio de Janeiro, 2006

5. **CHILE BARRIO** *"Chile Barrio: Orientaciones Generales".* Impresión Diario La Nación, 1998

6. **COCCO, Giuseppe** "*Trabalho e Cidadania: Produção e Direitos na era da Globalização*" Editorial Cortez. Año 2000

7. **DAVIS, Mike** "*O Planeta Favela*" Editora Boitempo. Rio de Janerio. Año 2006

8. **DE MATTOS, Carlos** "*Movimientos del capital y expansión metropolitana en las economías emergentes Latinoamericanas*" Revista de Estudios Regionales Nº 60, Santiago de Chile. Año 2001,

9. **DONZELOT, Jacques** "*La Nouvelle Question Sociale*" Revista Esprit. Año 1998

10. **ESCOLA CARIOCA** *"Trabalho Técnico dos Assistentes Sociais que atuam nos Postos de Orientação Urbanística e Social (POUSO)".* Cuadernos de Asistencia Social, Volumen 3. Año 2005

11. **ESPINOZA, Vicente** "*Para una Historia de los Pobres en la Ciudad*" Ediciones Sur. Año 1988

12. **HARVEY, David** "*A Produção Capitalista do Espaço*" Editorial Anna Blume, Segunda Edición Año 2006

13. **IAMAMOTO, Marilda** "*A Questão Social no Capitalismo*" Revista Praia Vermelha Número 8, Año 2003

14. **LEFEBVRE, Henry** "*A Cidade do Capital*" Rio de Janeiro. Año 1999

15. **LOJKINE, Jean** "*O Estado Capitalista e a Questão Urbana*" São Paulo. Año 1997

16. **LUKÁCS, Georg** "*Introducão a uma Estética Marxista*" São Paulo. Ciencias Humanas. Año 1978

17. **MARX, Karl** "*Para uma crítica da Economía Política*" Nova Cultural. Os Pensadores. Año 2000 (Original en 1857)

18. **MATUS, Teresa, QUIROGA, Ana María** "*Integración Social en la Ciudad*" Documento Base, 2 Encuentro Bienal URBAL, Rio de Janeiro, 2001.

19. **NOBRE PONTES, Reinaldo** "*Mediação e Serviço Social*" Editorial Cortez. 1995

20. **PREFEITURA DO RIO** "*Favela Barrio: 10 años Integrando a la Ciudad*". Rio de Janeiro. Año 2003

21. **QUEIROZ, Luiz César** "*As Metrópoles e a Sociedade Brasileira: Futuro Comprometido?*" en Queiroz, L. "*METRÓPOLES: Entre a Coesão e a Fragmentação, a Cooperação e o Conflito*". Año 2003.

22. **RACZYNSKI, Dagmar (responsable)** "*Evaluación de Impacto Programa Chile Barrio*" Informe Final de la Consultoría a la Dirección Presupuestos de la Nación (DIPRES). Año 2007

23. **ROZAS, Margarita** "La *Intervención Profesional en relación a la Cuestión Social*". Editorial Espacio, 2001.

24. **RUBILAR, María Gabriela** "*Programa Chile Barrio: ¿Una propuesta de intervención pública innovadora en asentamientos precarios?*". Magíster de Gestión y Políticas Públicas, Universidad de Chile, Junio de 1999

25. **SABATINI, Francisco** "*Reforma de los mercados de suelo en Santiago, Chile: efectos sobre los precios de la tierra y la segregación residencial*" Revista EURE. Año 1998

26. **WACQUANT, Loïc** *"Os Condenados da Cidade"* Rio de Janeiro FASE, 2005

ENTREVISTAS

1. **BURGOS, Marcelo.** Entrevista realizada en Mayo del 2007

2. **GARRIDO, Marcia.** Entrevista realizada en Mayo del 2007

3. **MAGALHAES, Sergio.** Entrevista realizada en Junio del 2007

4. **AYALA, Claudia.** Entrevista realizada en Octubre del 2007

5. **DEL VALLE, Rafael.** Entrevista realizada en Octubre del 2007

VIII. BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

1. **ABRAMO, Pedro** "*Formas de Financiamento do acesso à terra e funcionamento do mercado fundiário-imobiliario: Um ensaio com base na noção de regime urbano*" Cadernos IPPUR, UFRJ. Julio Año 2002

2. **ARENAS, Federico MAC-CLURE, Oscar VELASCO, Blanca y VIACAVA, José** "*Autoridad Metropolitana para Santiago"* Boletín de Políticas Públicas. Instituto de Ciencias Políticas PUC Chile. Año 2004.

3. **ARRIAGADA, Camilo** "*América Latina: Información y herramientas sociodemográficas para analizar y atender el déficit habitacional*", Serie Población y Desarrollo, CEPAL. Año 2003.

4. **ARRIAGADA, Genaro** "*¿Hacia un big bang del sistema de partido?*" Año 1997

5. **BOISIER, Sergio** *"La descentralización: un tema confuso y difuso"*. Año 1991

6. **BORGIANNI, Elisabete y MONTAÑO, Carlos** "*La Política Social Hoy*" Editora Cortez

7. **BORGIANNI, Elisabete, GUERRA, Yolanda y MONTAÑO, Carlos** "*Servicio Social Crítico: Hacia la Construcción del nuevo Proyecto Ético-Político Profesional*" Editora Cortez. Año 2003

8. **BORÓN, Atilio** "*Democracia y Movimientos Sociales en América Latina*" en Revista "Em Pauta" Facultad de Servicio Social UERJ. Número 19, Año 2007

9. **CALVINO, Italo** "*Las Ciudades Invisibles*" Editorial Siruela. Año 2000

10. **CARTA MUNDIAL DE DERECHO A LA CIUDAD** Foro Social Mundial Porto Alegre. Año 2005

11. **CASTEL, Robert** "*La Metamorfosis de la Cuestión Social*" Editora Paídos, Buenos Aires. Año 2004

12. **CENTRO DE INVESTIGACIÓN SOCIAL (CIS)** "*Catastro Nacional de Campamentos 2007*" Un Techo para Chile. Julio del 2007

13. **CORVALÁN, Javier** "*Paradigmas de la Intervención Social*" Universidad Católica de Lovaina, Año 1997.

14. **COUTINHO, Carlos Nelson** "*Gramsci: Um Estudo sobre seu Pensamento Político*". Editora Campus. Año 1989

15. **ENGELS, Friederich** "*La cuestión de la vivienda*". Original Año 1872

16. **IAMAMOTO, Marilda** "*O Serviço Social na Contemporaneidade*". Editorial Cortez. São Paulo 1998

17. **ILLANES, María Angélica** "*Política Social y Modelos de Desarrollo: Puntos de Saturación Histórica, 1924-2003*" UNRISD. Año 2003.

18. **LEFEBVRE, Henry** "*O Direito à Cidade*" Rio de Janeiro. Año 1991

19. **LOURENÇO, Alice** "*Quem tem Directo á Cidade: Lutas pelo Directo de Ir e Vir na Matropole do Rio de Janeiro (1985-2005)*" Disertación de Magíster, Instituto IPPUR, UFRJ. Año 2006

20. **MANGUIÑA, Alejandrino y MANRIQUE, Manuel** "*Pobreza Urbana y Políticas de Vivienda: El Trabajo Social en la Problemática Habitacional*" Ediciones CELATS. Año 1985

21. **MATUS, Teresa** "*Apuntes de Intervención Social*" Documento, PUC Santiago de Chile, 2004

22. **MIDGLEY, James** "*The Challenge of International Social Work*" en "International Social Welfare" School of Social Welfare, University of California, Berkeley. 2004

23. **MINISTERIO DAS CIDADES.** Página Web Oficial. Año 2007. http://www.cidades.gov.br/index.php?option=content&task=section&id=7&menupid=31&menutp=conhe%E7aominist%E9rio

24. **NETTO, José Paulo** Apuntes de la Cátedra "*Introdução à Economia Política*" Universidade Federal do Rio de Janeiro, Primer Semestre Año 2007

25. **NETTO, José Paulo y BRAZ, Marcelo** "*Economia Política: Uma introdução crítica*" Editorial Cortez. Año 2006

26. **PANEZ, Alexander** "*Direito à Moradia A dívida pendente: A Política Habitacional no contexto de mudanças Neoliberais da Política Social do Estado Brasileiro"* Paper Presentado para la Cátedra "Serviço Social e Política Social". Programa de Magíster en Trabajo Social PUC Rio. Año 2007

27. **PASTORINI, Alejandra** "*A Categoria 'Questão Social' em debate*" Editorial Cortez. São Paulo, 2004

28. **QUEIROZ, Luiz César** "*A oposição Favela-Bairro no Espaço Social do Rio de Janeiro"* Revista Sao Paulo em Perspectiva N° 15. Año 2001.

29. **ROSANVALLON, Pierre** "*La Nueva Cuestión Social: Repensando el Estado Providencia*" Buenos Aires, 1995

30. **SABATINI, Francisco** "*Entre el Estado y el mercado: Resonancias geográficas y sustentabilidad social en Santiago de Chile*" Revista EURE. Año 2000

31. **SABORIDO, Marisol** *"Un Agenda Urbana Sostenible: Elementos para la Discusión"* Seminario "Ciudad Sostenible: Desafíos y Propuestas de Gestión Urbana" CEPAL año 2005

32. **SECRETARÍA MUNICIPAL DE HABITAÇAO** "*Favela Bairro*" Página Web Oficial. Prefectura de Rio de Janeiro. http://www.rio.rj.gov.br/habitat/favela_bairro.htm

33. **TELLES, Vera da Silva** "*A Nova Questão Social Brasileira*" Revista de Estudos Marxistas PRAGA, Número 6. Ano 1998

34. **TIRONI, Manuel,** "*Nueva Pobreza Urbana: Vivienda y Capital Social en Santiago de Chile, 1985 – 2001*" Universidad de Chile, Predes, RIL editores, Santiago, 2003

35. **VAINER, Carlos, ARANTES, Otília; MARICATO, Erminia**. *"A cidade do pensamento único. Desmanchando consensos".* Petrópolis Brasil: Editora Vozes. Año 2000

36. **WACQUANT, Loïc** *"Los Parias Urbanos"* Buenos Aires, 2001

PRENSA

1. **DIARIO "*O Globo*"**, Noticia "*Novas Urbanizaçoes nas Favelas do Rio*" 15/04/2007

IX. ANEXO:

RESUMEN DEL DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN

A. Planteamiento Argumentativo

Los Condenados de la Ciudad

El nombre de esta investigación "*El Estado y los Condenados de la Ciudad*" no fue elegido en forma azarosa. Tiene la clara intención de condensar y comunicar al lector la perspectiva desde la cual se están comprendiendo las problemáticas en el espacio urbano. Es numerosa la literatura en ciencias sociales (por ejemplo; Robert Castel [2004], Pierre Rosanvallon [1995], Zygmunt Bauman [2005] y en trabajo social, Marilda Iamamoto [2003]) que se refiere a los procesos de precarización que una parte de la población (en las ciudades, diríamos nosotros) ha sufrido en las últimas décadas. Desde nuestra perspectiva no podemos negar que esas transformaciones son generadas por las reestructuraciones productivas que forman parte de las estrategias de acumulación de capital.

En este contexto, *"ante la retirada del Estado, la densificación organizativa, la informatización de la economía, una de las formas de la desigualdad, la segregación y el abandono son los parias urbanos"* (WACQUANT, 2001: 15), sujetos que, además de ser uno de los principales afectados de la precarización, son constantemente separados física y simbólicamente de la ciudad en la que habitan, estos últimos son los llamados **condenados**. Estos sujetos se agrupan a lo largo de la región en Villas Miserias (Argentina), Cantegriles (Uruguay), Tomas de Terreno (Chile) o Favelas (Brasil) que se conforman en "*comunidades estigmatizadas, situadas en la base del sistema jerárquico de regiones que componen una metrópolis, en las cuales los parias urbanos residen y donde los problemas sociales se congregan e infeccionan, atrayendo la atención desigual y desmedidamente negativa de los medios, de los políticos y de los dirigentes del Estado.*" (WACQUANT, 2005: 7). Este trabajo surge así con la preocupación de contribuir a las discusiones que existen sobre este fenómeno, donde una arista interesante son las problemáticas habitacionales de los asentamientos precarios que componen las ciudades. Para ello, en el caso de esta investigación, nos centraremos en el fenómeno de los asentamientos precarios y las políticas sociales que el Estado implementa en dos ciudades Latinoamericanas; Rio de Janeiro (Brasil) y Santiago (Chile). En el caso de América Latina, en las últimas décadas se ha experimentado un nuevo escenario en las grandes ciudades que incide en el modo en que ellas se re-producen.

Frente a estas transformaciones, cabe preguntarnos; ¿Cuáles son las características de este nuevo escenario en las ciudades de la región?

La Cuestión Urbana Contemporánea

La forma en que comprendemos los cambios en el espacio urbano, nos lleva a levantar la premisa de que en la actualidad se desarrollan un conjunto de problemáticas de raíz estructural que denominamos como *Cuestión Urbana Contemporánea*. Dicha Cuestión Urbana estaría configurada fuertemente por los cambios en el modo que el Capitalismo Contemporáneo[22] produce acumulación de capital.

En este contexto, hemos identificados **cuatro grandes características** que nos permiten apreciar la carácter de "contemporánea" a la Cuestión Urbana.

1. Reestructuración y Aglomeración Urbana: Hablando particularmente de las repercusiones en las ciudades y sus tendencias de aglomeración, De Mattos desmitifica los análisis que afirmaban que la reestructuración productiva de las últimas décadas llevaba a procesos de estancamiento de la expansión metropolitana y una mejor distribución territorial productivo-demográfica. Por el contrario, señala que actualmente "*la realidad observable se ha encargado de demostrar que la concentración en grandes aglomeraciones urbanas permanece como rasgo destacado del nuevo escenario*" (2001: 18) De esta forma, podemos decir entonces que *los procesos de concentración de capital en el espacio de las grandes ciudades se mantienen, la diferencia radica en que la forma en que se organiza (o talvez seria mejor decir, como se desorganiza) el espacio urbano y sus habitantes*. En este contexto, las grandes urbes latinoamericanas reproducen el proceso de concentración apreciable en los países "centrales" lo que les otorga mayores oportunidades de desarrollo productivo. Paradójicamente a esos intentos por atraer las inversiones extranjeras, viene desarrollándose en los países de América Latina (y del tercer mundo en general), procesos de concentración poblacional (fuertemente articulados con los procesos de precarización mencionados en el apartado anterior) que no necesariamente se incrementan al ritmo del crecimiento económico de esas ciudades. Es decir, si bien las ciudades del tercer mundo no poseen el atractivo de aquellas urbes del capitalismo "central", están concentrando cada vez más a parte importante de la población del

[22] Por rasgos del Capitalismo Contemporáneo comprendemos los elementos sintetizados por Iamamoto (2003); **la mundialización del capital** donde la internacionalización "*ya no más orquestada por el capital industrial, pero por la financierización de la economía en una nueva etapa de acumulación capitalista*" (IAMAMOTO, 2003: 68), **la acumulación flexible** donde se pide mayor polivalencia al trabajador y el régimen de acumulación da énfasis en la tercerización y finalmente, **la reducción del Estado** ante la Cuestión Social, "*mediante la restricción de gastos sociales, el resultante es un amplio proceso de privatización de la cosa pública*" (IAMAMOTO, 2003: 70)

mundo, lo que lleva a proyectar la formación de Megaciudades del Tercer Mundo en el mediano plazo[23] (si en 1950 existían 86 ciudades con más de un millón de habitantes, actualmente hay 400 y se proyecta que para el año 2015 sean 550 [Datos obtenidos de DAVIS, 2006]).

2. Mercado Inmobiliario Urbano: Además de la relación que hacen estos autores entre modos de producción y lo urbano, es preciso agregar el mercado inmobiliario como componente en sí del modo de producción actual, en donde el suelo asume gran importancia como valor. Esto nos lleva a complejizar la posición que tiene la política de vivienda y la urbana, ya que fenómenos como la segregación urbana en las ciudades se constituye a partir de, por un lado, las exigencias de expansión del capital en el área del mercado inmobiliario y por otra parte, el desarrollo de la política urbana y de vivienda para los sectores más pobres.

Podríamos decir que en la actualidad, debido a las transformaciones señaladas en el apartado anterior, el modo de actuar de mercado se ha visto permeado por la lógica financiera que rige parte importante del movimiento de capital contemporáneo. Como señala Pedro Abramo; "*el mercado inmobiliario urbano vuelve a ser una opción de inversión de los capitales financieros que pasan a ofrecer crédito habitacional como un 'producto' capaz de competir con otras opciones ofrecidas por el mercado*" (2002: 200).

3. Gestión Urbana: Sin duda que las nuevas estrategias de acumulación repercuten el modo en que los gobiernos de las ciudades deben reaccionar para enfrentar esos cambios. En relación a los análisis sobre la necesidad de atracción de las ciudades en la reestructuración urbana (donde tomamos como referencia a De Mattos), en este apartado se refuerza la tendencia a asumir una postura emprendedora por parte de los gobiernos locales para enfrentar los desafíos de la economía global.

El modo de acumulación flexible en la constitución de las ciudades contemporáneas rompe con la relación tensionante entre Urbanización e Industrialización que marcó las ciudades en el capitalismo de producción Fondista. David Harvey hace una interesante contribución en esta reflexión al establecer relaciones entre las modificaciones a partir de la crisis económica de 1973 y los cambios en las orientaciones del gobierno de la ciudad en donde "*la capacidad declinante del Estado-Nación de controlar los flujos financieros de las empresas multinacionales, de modo que la inversión asume cada*

[23] Como dice Mike Davis "*la urbanización del tercer mundo continuó su paso aceleradísimo (3,8% al año entre 1960 y 1993) durante los años difíciles de la década de 1980 y en el inicio de los años 1990, a pesar de la caída del salario real, de la alta de los precios y de la disparada del desempleo urbano*" (2006: 24)

vez más la forma de negociación entre el capital financiero internacional y los poderes locales" (HARVEY, 2006: 168).

En este contexto, surge lo que el llama "Emprendimiento Urbano" que tiene como elemento principal "*la noción de asociación Público-Privada, en que la iniciativa tradicional local se integra con el uso de los poderes gubernamentales locales, buscando y atrayendo fuentes externas de financiamiento, y nuevas inversiones directos o nuevas fuentes de empleo*" (HARVEY, 2006: 172). Este proceso es fuertemente visible en el caso de la ciudad de Rio de Janeiro, la cual a comienzos de los años noventa elaboró un Plan Estrategico supervisados por los expertos catalanes que trabajaron en la aclamada restauración de la Ciudad de Barcelona.

4. Fragmentación Urbana: En este apartado, tomamos como base las reflexiones de Burgos cuando señala que "*la ciudad aparece como una agregación de territorios atomizados*" (2005: 191). Este proceso va a ser entendido como **Fragmentación Urbana** el cual:

> "*resulta de la dilución de los lazos orgánicos entre partes de la ciudad y de la repetición de las desigualdades a diferentes escalas infraurbanas donde islas de pobreza conviven con espacios aislados de riqueza en el seno de los archipiélagos urbanos. Por este movimiento las diferencias sociales tienden a radicalizar procesos urbanos que tienen como denominador común la reducción de la experiencia social contrastante inherente a la vida en las ciudad*" (MATUS Y QUIROGA, 2001: 21)

Es necesario decir que este no deja de estar vinculado con los cambios en la acumulación del capital, como habla Jacques Donzelot precisa tomar en cuenta "*la evolución de la organización de la producción que no concentra más grandes masas en un mismo lugar y procede a su dispersión relativa*" (1998: 5). Desde la perspectiva que reconocemos la Fragmentación, tal proceso se desarrolla a partir de dos movimientos que son colocados en tensión en el espacio urbano. Ésta se da, por un lado, en los asentamientos precarios donde la ciudadanía popular está atravesada por contradicciones inscritas en el espacio urbano, lo que produce "*una subjetividad encapsulada en el interior de los muros de los territorios, forjando un individuo con pocas referencias al derecho a la ciudad*" (BURGOS, 2005: 192), y por otra parte, en las tendencias que existen en las formas de habitar la ciudad por parte de las camadas medias y la clase burguesa. En esta situación, es interesante el análisis realizado por Jacques Donzelot donde plantea que hay un movimiento que "transforma la ciudad silenciosamente", sustituyendo las rigurosidades del Urbanismo Funcional y de su estilo tecnocrático hacia lo que él llama un "*Urbanisme Affinitaire*" [Urbanismo Afinitario,], que significa que la imposición de las relaciones de vecindad disminuye en

beneficio de la ciudad "a la carta", la de "*relaciones electivas que nosotros podemos establecer a favor de una movilidad que se vuelve más que una facultad; una manera de ser. La noción misma de barrio, constitutiva de la ciudad industrial, tiende a desaparecer*" (DONZELOT, 1998: 8). Tanto en Rio de Janeiro como en Santiago de Chile, esta práctica se simboliza en ciertos barrios de la ciudad, que han logrado cierta autosuficiencia conformando conjuntos residenciales equipados con todos los requerimientos para evitar salir de la residencia (por ejemplo, "*Barra da Tijuca*" en Rio y "*Lo Barnechea*" en Santiago).

Este conjunto de problemáticas, sintetizado en las 4 características descritas, es aquello que se entiende en esta investigación como *Cuestión Urbana Contemporánea.*

La Política Habitacional en las ciudades de América Latina

Reconociendo los diferentes matices que hay entre los países de América Latina, podríamos decir que a pesar de los esfuerzos de las políticas de los Estados (más o menos modestos dependiendo del país) y las reivindicaciones de los sectores más pobres por el *derecho a la vivienda*, aún persiste un núcleo duro de la población que no consigue tener una solución adecuada. Tal panorama que enfrenta nuestra región tiene como uno de los principales aspectos el nivel de "*inclusión*" que el Estado ha logrado desarrollar en su construcción histórica en América Latina.

El segmento de "sin techo" (o "mal techo" en algunos casos) es el que conforma el Déficit Habitacional en América Latina y que nos permite comprender la persistencia de asentamientos precarios que permanecen en forma "irregular" en la sociedad. Según estimaciones en la región elaboradas a mediados de la década del noventa (que incluyó a 22 países) definió que el déficit cuantitativo alcanza entre 23,1 y 27,9 millones de viviendas (C. ARRIAGADA, 2003)

Para complejizar aún más este fenómeno, además del problema cuantitativo que nos afecta, ocurre que en aquellos países que han logrado mayores avances en la reducción del Déficit (por ejemplo, Chile) no se ha relevado con la importancia necesaria las dimensiones cualitativas del derecho a la vivienda (calidad de la construcción, condiciones de infraestructura del entorno, integración en el espacio en el espacio urbano, por relevar algunos puntos), es decir, *a pesar de avanzar en el Déficit Cuantitativo persiste un Déficit Cualitativo* (TIRONI: 2003, SABATINI: 2000).

Frente a esos desafíos para la política del Estado, durante la década del noventa, es posible apreciar que en América Latina surgieron una serie de iniciativas

gubernamentales (impulsadas por organismos internacionales como el Banco Mundial, URB-AL de la Unión Europea, etc.) que representan un punto de inflexión frente a los desaciertos que han desarrollado los gobiernos de la región para enfrentar el "problema habitacional". En ese conjunto de experiencias, una de las experiencias paradigmáticas del nuevo grupo de políticas es el programa "Favela Bairro" elaborado por el gobierno de la ciudad de Rio de Janeiro.

1. Programa Favela Bairro (Rio de Janeiro, Brasil)

Favela Bairro es el aprendizaje acumulado de las experiencias de intervención pública en Rio de Janeiro marcadas por la remoción y reubicación de los moradores de las Favelas[24], llegando a la conclusión de que la erradicación ya no podía ser una opción a seguir. A principios de los noventa, el municipio de Río de Janeiro contaba con una densidad poblacional de 5,5 millones de habitantes aproximadamente, de los cuales cerca de un millón vivían en favelas y otros quinientos mil, en loteamientos irregulares y clandestinos. Por lo tanto, un porcentaje importante de la población habitaba en condiciones de precariedad ambiental y urbanística, tanto en lo que se refiere a la unidad residencial en sí, como en cuanto a la escasez, en mayor o menor grado, de infraestructuras, bienes y servicios públicos, constituyentes de los estándares de las ciudades contemporáneas.

El programa se inserta dentro de una política de modernización de la ciudad y de recuperación de espacios al interior de ella. Financiado a través de fondos internacionales, el programa Favela Bairro tendría como objetivo "*construir o complementar la estructura urbana principal (saneamiento de democratización de accesos) y ofrecer las condiciones ambientales de lectura de la Favela como barrio de la ciudad*" (BURGOS, 1998). Para esto, la Prefectura, contrapone la idea de resolver solamente el déficit habitacional existente, sustituyéndola por la noción de superación del déficit urbano a través da "producción de ciudad". Como objetivos complementares a la realización del Programa Favela-Bairro, se crearon los programas de Generación de Rentas, Jardines Infantiles, Actividades Deportivas y Culturales, a ser implementados posteriormente a la ejecución de las obras realizadas en las favelas seleccionadas.

[24] Es interesante revisar documentos que recojan las políticas que se han desarrollado en torno a las Favelas, especialmente en la ciudad de Rio de Janeiro. Un ejemplo emblemático del fracaso de la política urbana es el caso del conjunto habitacional "Ciudad de Dios" (Cidade de Deus) en donde, en vez de mejorar las condiciones de morada de la población, "*se ocasionaron grandes problemas en la medida en que esos conjuntos fueron construidos en áreas distantes de los centros urbanos, del mercado del trabajo y del comercio, sin un sistema de transporte público adecuado y sin equipamientos de salud y educación básicos para la población"* (CABRAL, 2005: 4).

2. Programa Chile Barrio (Santiago de Chile)

El Programa "Chile Barrio" busca responder a condiciones particulares de la pobreza, caracterizada por la existencia de grupos de personas o segmentos de la población que parecen insensibles a los efectos de las políticas sociales tradicionales, e incluso al crecimiento económico. Este programa surge como una medida del gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle a partir de un catastro realizado por el Instituto de la Vivienda de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de Chile en 1996 donde se declaró la existencia de 972 asentamientos precarios con 20 o más familias.

Es definido como una propuesta de intervención innovadora ya que se diferencia a las anteriores intervenciones por la existencia de "*una lógica de intervención integral que busca coordinar, reorientar y modificar programas y servicios ya existentes al interior del Estado; y la construcción de un plan de acción definido desde la demanda en el cual se promueven y acuerdan acciones con la participación activa de las propias comunidades beneficiarias del programa*" (RUBILAR, 1999). Su objetivo principal es "*contribuir a la superación de la pobreza de los habitantes de asentamientos precarios del país, a través de un mejoramiento sustancial de su situación residencial, de la calidad de su hábitat y de sus oportunidades de inserción social y laboral*" (CHILE BARRIO, 1998).

A partir de las referencias de la investigación, hemos podido apreciar en la trayectoria de los programas Favela Bairro y Chile Barrio ciertos elementos que desde nuestro punto de vista son problemáticos para sus objetivos de mejorar las condiciones in-materiales de los habitantes de asentamientos precarios. En el caso de Chile Barrio hay ausencia en el programa de una perspectiva en la que se vincule la intervención desarrollada con los modos de producción de las ciudades en que actúa, abordando la pobreza desde una mirada endógena en la que se pretende abordar la exclusión en el micro espacio donde los sujetos habitan. Se trata de dar centralidad al fortalecimiento del Barrio, pero ¿Qué ocurre con la relación de éste con la ciudad?. En la situación de Favela Bairro, éste se comienza a visualizar que, a pesar de las mejoras que el programa realiza, persistían problemas de precariedad de los habitantes de Favelas que el programa pretendía eliminar, por ejemplo, en las oportunidades de empleo y el fortalecimiento de la ciudadania de los habitantes de las comunidades.

Teniendo en cuenta la información recogida, podemos sostener que si bien, existe un considerable producción analítica sobre ambos programas (artículos, investigaciones, evaluaciones), no hay una profundización en los análisis de los programas sobre la relación que estos tienen con **elementos estructurales** en la ciudad en la que se

insertan, la relación que los programas poseen con el escenario de transformaciones en las ciudades descrito anteriormente. Sin este ejercicio, sólo podremos comprender en forma reducida los alcances de los acciones de cada programa. Por ello, queremos generar reflexiones que permitan proyectar un análisis sobre la posición que juegan estas intervenciones dentro de problemáticas (si contrarrestan y/o fortalecen la emergencia de ellas). De ahí surge la pregunta de; ***¿Cuáles son las mediaciones de la intervención de los programas Chile Barrio y Favela Barrio en asentamientos precarios con las problemáticas que conforman la Cuestión Urbana Contemporánea?***

B. Objetivos: (Generales y Específicos)

Objetivo General:

- **Develar mediaciones de la intervención de los programas Chile Barrio (Santiago) y Favela Barrio (Rio de Janeiro) en asentamientos precarios con las problemáticas que conforman la Cuestión Urbana Contemporánea**

Objetivos Específicos:

- Develar los elementos que conforman la Cuestión Urbana Contemporánea
- Analizar los componentes de la intervención de los programas Favela Bairro y Chile Barrio
- Relacionar los programas con los componentes de la Cuestión Urbana Contemporánea

C. Construcción Metodológica

> "*Lo concreto es concreto porque es síntesis de muchas determinaciones, esto es, unidad de lo diverso. Por eso, lo concreto aparece en el pensamiento como el proceso de síntesis, como resultado, no como punto de partida. En este método, las determinaciones abstractas conducen a la reproducción de lo concreto por medio del pensamiento*" (MARX, 2000 [1857]: 40)

Comenzamos con aquella cita, para explicitar que lo central para este trabajo de investigación, más allá de la afirmación de que concordamos con la comprensión dialéctica de la realidad y sus principios, tiene que ver con recoger el método de Marx para estudiar la realidad. En este sentido, una categoría relevante es la Totalidad que configura las realidades (en este caso, la sociedad chilena y brasilera). Además, en esta investigación comprendemos la ciudad como Totalidad, ya que representa la territorialización de los fenómenos que conforman a una sociedad, donde podemos apreciar sus expresiones, además de ser un espacio de encuentro (sea cooperación o confronto) entre los sectores que la componen.

Dentro del método de Marx, las reflexiones de Georg Lukács aparecen como complementarias para la comprensión de los fenómenos que se nos presentan en la actualidad. Uno de los aportes de Lukács, radica en las diferenciaciones que realiza dentro de la definición de Totalidad, en donde reconoce tres componentes; *la Singularidad, la Universalidad y Particularidad*. La *Singularidad* es la expresión de los objetos en sí, es el nivel de su existencia inmediata. La *Universalidad* se refiere a grandes

determinaciones sociales y categorías del ser social. Estas determinaciones pueden ser las relaciones de producción, la relación capital-trabajo, etc. Finalmente, la Particularidad "*representa la expresión lógica de las categorías de mediación entre los hombres singulares y la sociedad*" (LUKÁCS, 1978: 82) De esta forma, la articulación entre estos componentes es aquello que llamamos mediaciones.

Con estas contribuciones, la construcción metodológica se sustenta en la preocupación fundamental de alcanzar las particularidades que median entre los programas Favela Bairro - Chile Barrio (singular) y la Cuestión Urbana Contemporánea (universal), la síntesis que en el encuentro de ambos de produce. En este caso específico, pretendemos que la mediación nos guíe para *lograr particularizar* la relación central de esta tesis (los programas estudiados con la Cuestión Urbana Contemporánea), "*donde la legalidad universal se singulariza y la inmediaticidad de lo singular se universaliza*" (Nobre Pontes en BORGIANNI, GUERRA y MONTAÑO, 2003: 216). Esa constante articulación es la que va a tratar de mantenerse en los procedimientos llevados a cabo.

Bajo este principio, el proceso se compone de las siguientes fases:

FASE I: Revisión Histórica de la Cuestión Urbana. Está basado en la revisión bibliográfica. Pretende denotar los procesos llevados a cabo en la historia reciente de ambas ciudades en relación a la Cuestión Urbana. Con esto se pretende comprender la constitución contemporánea de la Cuestión Urbana.

FASE II: En primer lugar, se trata de articular información sobre los programas provenientes de diferentes fuentes las cuales son:

A. Documentos gubernamentales sobre el programa: Textos de divulgación oficial sobre las orientaciones de los programas y su modo de operación.

B. Entrevistas: Se basan en entrevistas de tipo semi-estructuradas a los actores relevantes para recoger información sobre los programas.
   - Formuladores: Individuos que participaron del proceso que desembocó en la creación de los programas estudiados.
   - Implementadores: Aquellos que trabajaron en la aplicación del programa en los diferentes niveles de implementación.
   - Analistas: Se refiere a académicos que hayan desarrollado reflexiones sobre el fenómeno de los asentamientos precarios y la intervención del

Estado en ellos.

C. Evaluaciones y Análisis sobre los programas: Realizadas por la propia institución implementadora del programa y/o de otra organización externa (consultora, ONG, organismo internacional, etc.)

Luego de esta articulación de la que puede salir información complementaria o contrapuesta, se pretende identificar, 1. Fundamentos Sociopolíticos, 2. Categorías Conceptuales, 3. Definición de los usuarios y 4. Áreas de Acción

FASE III: Aquí se pretende construir una Matriz de Análisis que permita relacionar los elementos estructurales de la Cuestión Urbana Contemporánea y la intervención de los programas. Para mediar esta relación se incorpora el análisis de la política urbana que afecta a ambas ciudades

Preliminarmente se definieron los siguientes ejes

Elemento del Programa	**Identificación dentro del Programa**	**Mediaciones desde la Cuestión Urbana**	**Mediaciones hacia la Cuestión Urbana**
Fundamentos sociopolíticos			
Categorías conceptuales			
Definición de los Usuarios			
Áreas de acción			

FASE IV: A partir de los análisis llevados a cabo con la Matriz anterior, se finaliza la investigación realizando un Análisis Transversal en donde se desarrolle el ejercicio comparativo.

D. Proceso de Análisis de la Información

Organización de la información en torno a las categorías

Las distintas fuentes de información obtenidas en la investigación son complementadas y contrapuestas, a partir de la construcción de matrices que permitan articular los datos.

En una primera parte, se construyó la matriz que se presenta a continuación, en donde se cruzan dos de las tres fuentes de información. En este caso, las entrevistas realizadas para ambos programas son situadas en el contenido del texto del programa.

Para efectos de este trabajo, las entrevistas analizadas son; **A. Favela Bairro:** Marcelo Burgos (Sociólogo Urbano) Marcia Garrido (Arquitecta, Gerente Programa) y Sergio Magalhaes (Arquitecto, Formulador del Programa Favela Bairro) **Chile Barrio:** Claudia Ayala (Asistente Social, Encargada Área Social del programa a nivel nacional), Rafael Del Valle (Abogado, Chile Barrio Región Metropolitana)

Es necesario decir que la última categoría de esta matriz (Cuestión Urbana) fue agregada con posterioridad, debido a que emergió a partir de las entrevistas. A lo largo de la conversación, fue posible apreciar que los sujetos tendían, no sólo a referirse a los programas, sino también a las problemáticas que están presentes en las ciudades donde se implementan estos.

Categoría	Texto del Programa	Información Entrevistas
Fundamentos Políticos		
Categorías Conceptuales		
Áreas de Acción 1. Participación		
Áreas de Acción 2. Infraestructura		
Áreas de Acción 3. Erradicación **(Chile Barrio)**		
Cuestión Urbana		

En lo que se refiere a la tercera fuente (evaluaciones y análisis sobre los programas), ella será integrada en un segundo momento de análisis, por lo que la matriz quedaría del siguiente modo:

Categoría	Texto del Programa	Evaluaciones y Análisis	Información Entrevistas
Fundamentos Políticos			
Categorías Conceptuales			
Áreas de Acción 1. Participación			
Áreas de Acción 2. Infraestructura			
Áreas de Acción 3. Erradicación (Chile Barrio)			
Cuestión Urbana			

La síntesis de este análisis de la información sobre los programas permitirá al siguiente momento de investigación en el cual los programas son mirados a la luz de la Cuestión Urbana Contemporánea a partir de la categoría de la mediación.

APORTES METODOLÓGICOS "Apertura para Futuras Investigaciones"

1. Sobre la pregunta de investigación y los hallazgos

Considero que el objetivo general de "Develar mediaciones de la intervención de los programas Chile Barrio (Santiago) y Favela Barrio (Rio de Janeiro) en asentamientos precarios con las problemáticas que conforman la Cuestión Urbana Contemporánea" fue alcanzado en este proceso de investigación. Como se señala al comienzo lo que se pretendía **develar** eran aquellas relaciones entre una intervención puntual del Estado y los fenómenos más estructurales. Lo que se realizó en este texto fue una descripción y relación de estos puntos de encuentro en la experiencia de los dos programas.

Pienso que la contribución de esta investigación está en el intentar construir un análisis del fenómeno desde un fuerte componente *relacional*. Debemos reconocer que esta investigación no realiza grandes hallazgos analíticos sobre los componentes de cada programa por separado (ya existen evaluaciones o documentos de análisis sobre ellos), y por otro lado, tampoco lleva a cabo mayores descubrimientos acerca de las problemáticas estructurales en la ciudad (debido al nivel de complejidad que se posee en un nivel de pregrado para teorizar). La contribución radica, en un primer momento, en sistematizar y analizar la literatura producida por diversos autores (y/o organizaciones) con el fin de; a. Deconstruir los componentes de los programas de intervención en asentamientos precarios (cruzando distintas fuentes de información), para después reconstruirlos por el sujeto investigador y b. Construir una cierta "cartografía" de los elementos estructurales que constituyen las ciudades estudiadas (cuya síntesis es la construcción del concepto de Cuestión Urbana Contemporánea). Desde ahí, el segundo y principal aporte radica en reflexionar sobre la relación entre estos dos componentes, ahí están las posibilidades de colaborar para pensar la intervención del Estado en los asentamientos precarios en lo urbano, ya que dentro de la literatura revisada sobre estos programas, son escasas las referencias y los análisis que pongan los programas en una complejidad mayor dentro de la mirada estructural de la ciudad.

2. En relación al potencial de las categorías

Las categorías que permitieron ordenar la información, no remiten a elaboraciones teóricas, sino más bien a componentes de ambos programas que son pertinentes para nuestro análisis de la categoría teórica que intenta comprender el nivel universal de las problemáticas de lo urbano (Cuestión Urbana Contemporánea). La Cuestión Urbana es un concepto levantado por el investigador que permitió graficar el conjunto de relaciones sociales que está por detrás de los diferentes problemas

presentados, la categoría es la gran articuladora del análisis y no pierde su centralidad durante el desarrollo del texto. Ahora, aquella categoría que permite hacer el pasaje desde (y hacia) los programas es la Mediación de Lukács, la cual concordaba con la visión de comprender las fenómenos sociales en su Totalidad, que lograra constatar el movimiento dialéctico inherente.

Junto con ello, las referencias que se utilizan en el trabajo de la sociología urbana, la geografía y el urbanismo (principalmente desde una perspectiva crítica), también son contribuciones para el modo en que la profesión del Trabajo Social entiende algunas problemáticas. El análisis de las ciudades cada vez ha tomado más fuerza en la acción de los profesionales a nivel transversal y las lecturas de estas disciplinas dan herramientas destacables en ese contexto.

3. En relación a futuras investigaciones

- Como primer punto, considero que un elemento interesante de ser profundizado es la dimensión cultural en las intervenciones de la política social ¿En qué medida se construye un discurso sobre lo cultural en estos espacios? La experiencia de Rio de Janeiro y sus favelas nos da la lección del potencial integrador que la cultura posee para los moradores de las comunidades. Incluso, puede ser un componente de resistencia que logra visibilizar las contradicciones de la sociedad carioca y la situación de desigualdad que se vive en ella.

- Otro elemento que puede ser analizado con mayor detenimiento en el caso de Favela Bairro y Rio de Janeiro, es la situación que se desarrolla con posterioridad a la intervención del programa (el momento "Post-Favela Bairro"). Como ya describimos en el texto, luego de la implementación del programa, en algunas favelas intervenidas se da un proceso de auge que lleva a la conformación o consolidación de un mercado inmobiliario irregular dominado por agrupaciones de poder paralelo (narcotráfico y grupos de exterminio). Sería interesante en esta dirección, interpretar las razones de estas ocupaciones que se realizan por los grupos señalados y cómo esto afecta a la población que habita en esos territorios.

4. En relación a la pertinencia de las metodologías usadas

- Uno de los aportes, está en apostar al análisis comparativo para temáticas de investigación en Trabajo Social. Como afirma James Midgley "*como en muchas otras profesiones, Trabajo Social ha negado investigaciones comparativas y relativamente poco se ha hecho para replicar, probar y adaptar innovaciones prácticas desde otras sociedades. Esto desventaja a la profesión, ya que puede incrementar su relevancia aprendiendo de otras sociedades*" (2004: 3). El componente interesante de la dimensión comparativa, es que el análisis de las diferencias en la formulación e implementación de ambos programas, refuerzan las reflexiones sobre las posibilidades de cada uno, ya que muchas veces el ensimismamiento en el análisis singular puede reducir nuestras apreciaciones, sin tomar en cuenta la riqueza de otras experiencias a nivel internacional (y en el caso de nuestras preocupaciones, a nivel latinoamericano especialmente).

- Por otro lado, considero que fue pertinente en la investigación la complementariedad/contraposición de aquello expresado en los programas, lo sostenido por sujetos vinculados a su acción (entrevistas) y los documentos que analizan o evalúan estos. El tipo de análisis realizado permite, deconstruir lo señalado en la oficialidad de la política social confrontando diferentes referencias. Además, en segundo momento que el propio investigador sea un interlocutor entre los discursos recogidos, teniendo la posibilidad de contraponer las ideas que subyacen a ellos.