

¿Es posible vivir juntos?

Conflictos por la vivienda en el Gran Santiago

Is it possible to live together?

Conflicts over housing in
Greater Santiago

É possível morar juntos?

Conflitos por moradia na Grande
Santiago

Est-il possible de vivre
ensemble ?

Conflits pour le logement dans
le Grand Santiago

▲ Fotografía: autoría propia

Autores

Xenia Fuster-Farfán

Centre de Recherche sur l'Habitat (LAVUE
UMR-CNRS), Université Paris VIII

xenia.fuster@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0001-7200-5095>

Voltaire Alvarado Peterson

Departamento de Geografía, Facultad
de Arquitectura, Urbanismo y
Geografía,
Universidad de Concepción,
Concepción, Chile

voalvarado@udec.cl

<https://orcid.org/0000-0001-5912-4006>

Rodrigo Hidalgo Dattwyler

Instituto de Geografía, Pontificia
Universidad Católica de Chile

hidalgd@uc.cl

<https://orcid.org/0000-0001-6092-1547>

Recibido: 27/05/2020

Aprobado: 09/07/2020

Cómo citar este artículo:

FUSTER-FARFÁN, X., ALVARADO, V. y
HIDALGO, R. (2021). "¿Es posible vivir
juntos? Conflictos por la vivienda en el
Gran Santiago". En: Bitácora Urbano
Territorial, 31 (1): 27-40. <https://doi.org/10.15446/bitacora.v31n1.87701>

Resumen

A partir de casos de estudio situados en Las Condes y Peñalolén, ambos municipios del Gran Santiago, se propone un examen de los conflictos que gatillan la integración, a través de instrumentos subsidiarios impulsados por el Estado, en el marco de nuevas orientaciones políticas para la integración social y territorial. La propuesta analítica se enmarca en tres ejes: la crisis del vínculo social, el principio del reconocimiento y los conflictos en torno al fenómeno NIMBY. Los casos de estudio contemplan distintas etapas para estos conflictos, lo que permite entregar como consideraciones finales un ensayo de clasificación, para avanzar en su estudio y contribuir en el futuro a una política aún novedosa en el contexto chileno.

Palabras clave: conflicto social, vivienda, integración social, política de la vivienda.

Autores

Xenia Fuster-Farfán

Candidata a doctora en estudios urbanos y planificación territorial en el Laboratoire Architecture Ville Urbanisme Environnement (LAVUE UMR 7218-CNRS) y la Université Paris VIII, Francia. Magíster en Hábitat Residencial. Trabajadora social. Es autora de diversos artículos en revistas indexadas y capítulos de libro. Se especializa en el estudio de políticas urbano-habitacionales, el análisis de los dispositivos excepcionales en dichas políticas y la producción social del hábitat.

Voltaire Alvarado Peterson

Doctor en Geografía (Pontificia Universidad Católica de Chile). Coinvestigador FONDECYT regular 1201255 “Los gustos espaciales en la producción de espacios urbanos dentro del Chile neoliberal: el caso de las conurbaciones de Temuco-Padre Las Casas e Iquique-Alto Hospicio” e investigador adjunto ANID-FAPESP 2019/13233-0 “Nature and urban metabolism in the restructuring production of space in Brazil and Chile”. Intereses de trabajo: producción de espacio residencial, Estado Neoliberal y nuevas morfologías relacionales del suburbio.

Rodrigo Hidalgo Dattwyler

Doctor en Geografía Humana (Universidad de Barcelona, España). Investigador responsable FONDECYT regular 1191555 “La producción de vivienda subsidiada en ciudades fluviales, marinas y lacustres en Chile: integración y sostenibilidad 2000 – 2017” y ANID-FAPESP 2019/13233-0 “Nature and urban metabolism in the restructuring production of space in Brazil and Chile”. Intereses de trabajo: vivienda social en Chile y América Latina, producción de naturaleza, sostenibilidad e integración territorial.

Abstract

Based on case studies located in Las Condes and Peñalolén, both municipalities of Greater Santiago, an examination of the conflicts that triggers integration through subsidiary instruments promoted by the State within the framework of new guidelines for social and territorial integration. The analytical proposal is framed in three axes: the crisis of the social link, the principle of recognition and conflicts surrounding the NIMBY phenomenon. The case studies contemplate different stages for these conflicts, which allows the delivery of a classification essay as final considerations to advance their study and contribute in the future to a policy that is still novel in the Chilean context.

Keywords: Social conflicts, Housing, Social integration, Housing policy.

Résumé

Sur la base de cas d'études situés à Las Condes et Peñalolén, les deux municipalités du Grand Santiago, il est proposé d'analyser les conflits que l'intégration déclenche par le biais des instruments subsidiaires promus par l'État dans le cadre de nouvelles orientations politiques pour l'intégration sociale et territoriale. La proposition analytique s'articule autour de trois axes : la crise du lien social, le principe de reconnaissance et les conflits autour du phénomène NIMBY. Les cas d'étude prévoient différentes étapes pour ces conflits, ce qui permet de proposer comme considérations finales un essai de classification afin d'avancer dans son étude et de contribuer à l'avenir à une politique encore nouvelle dans le contexte Chilien.

Mots-clés: conflits social, logement, intégration sociale, politique du logement.

Resumo

Com base em estudos de caso localizados em Las Condes e Peñalolén, ambos municípios da Grande Santiago, propõe-se uma análise dos conflitos que desencadeia a integração através de instrumentos subsidiários impulsionados pelo Estado no âmbito de novas diretrizes para a integração social e territorial. A proposta analítica está enquadrada em três eixos: a crise do vínculo social, o princípio do reconhecimento e os conflitos em torno do fenómeno NIMBY. Os estudos de caso contemplam diferentes estágios para esses conflitos, o que permite a entrega de um ensaio de classificação como considerações finais para avançar em seu estudo e contribuir no futuro em uma política ainda nova no contexto chileno.

Palavras-chave: conflito social, moradia, integração social, política habitacional.



¿Es posible vivir juntos?
Conflictos por la vivienda en el Gran Santiago

Introducción

A diferencia de estos trabajos, este artículo se centra en los conflictos que emanan de la acción estatal, cuyo fin es la integración social y urbana en áreas metropolitanas. Proponemos que dichos conflictos se enmarcan dentro de un contexto generalizado de crisis del vínculo social y de reconocimiento, cuya expresión espacial se encuentra en el fenómeno NIMBY.

La integración territorial se instaló en la producción habitacional subsidiaria chilena como un objeto del deseo. Con la implementación de programas asistenciales asociados al sistema de protección social Chile Solidario en 2006, la discusión política giró desde la igualdad postulada por el gobierno de Ricardo Lagos (2000-2006) hacia la integración en todas sus dimensiones durante la primera presidencia de Michelle Bachelet (2006-2010). Distintas políticas han pretendido la articulación del anhelado encuentro entre clases, grupos o sectores sociales. Para ello se han relevado las condiciones de localización y acceso a servicios de las viviendas con aporte fiscal, sirviendo de orientación principal para los nuevos desarrollos habitacionales metropolitanos.

La puesta en marcha de la integración social y territorial como política urbana entra en tensión, configurando posibles escenarios conflictivos entre los antiguos propietarios y los nuevos, de origen subsidiario. Esta sola diferenciación detonaría expresiones del fenómeno *Not In My Backyard* (No en mi patio trasero, NIMBY), opuesto absoluto al sentido que las nuevas regulaciones subsidiarias esperaban instalar y que, además, no constituye novedad alguna para las organizaciones ciudadanas enfocadas en la lucha por el derecho a la ciudad y la vivienda (Paulsen-Espinoza et al., 2019). Son estas tramas las que interrogan el rol socio-espacial de la propiedad y sus eventuales efectos en la instalación territorial de la integración social, evocando la pregunta que el sociólogo Alain Touraine se hizo hace ya dos décadas, ¿podemos vivir juntos?

Por otro lado, la discusión científica en Chile sobre el NIMBY y los conflictos urbano-residenciales han sido invisibilizados por otros estudios de corriente principal, entre ellos la gentrificación. Esta noción se moviliza para explicar las consecuencias de la (re)conquista de zonas consolidadas de las ciudades por parte de clases sociales acomodadas y grupos financieros. En estos casos, el conflicto surge de la oposición de los habitantes ante los cambios en las dinámicas socioeconómicas de los barrios, la expulsión y el “blanqueamiento” de clase que impulsa este proceso (Casgrain y Janoschka, 2013) (Pérez, 2017).

Existe una línea de investigación más reciente que emana de los conflictos en áreas también centrales y consolidadas, en las cuales se desarrollan procesos de renovación urbana y densificación vertical descontrolada. A diferencia de la gentrificación, donde las clases acomodadas invaden los espacios de las clases populares, estos casos demuestran los conflictos al interior de las clases medias y sus dinámicas de distinción. Se trata de proyectos cuestionados por sus efectos socio-urbanos, donde los habitantes antiguos se organizan para disputar y judicializar los efectos de las prácticas desreguladas de planificación urbana, que repercuten en el habitar cotidiano de las comunidades (Rojas, 2019) (Zambra, 2020).

A diferencia de estos trabajos, este artículo se centra en los conflictos que emanan de la acción estatal, cuyo fin es la integración social y urbana en áreas metropolitanas. Proponemos que dichos conflictos se enmarcan

dentro de un contexto generalizado de crisis del vínculo social y de reconocimiento, cuya expresión espacial se encuentra en el fenómeno NIMBY. Para ello, se analizan dos casos de estudio situados en las comunas de Peñalolén y Las Condes, ambas en el Gran Santiago, donde la vivienda subsidiada devela ciertos quiebres del vínculo social, el reconocimiento y procesos de tensión NIMBY.

El trabajo se estructura en tres partes: primero, una discusión referida a los campos teóricos y las prácticas representativas de estas dimensiones; segundo, la descripción del desarrollo y estado de los casos de estudio; y tercero, una síntesis propositiva, en que se exponen categorías para continuar la evaluación de estas tensiones urbanas, observando la instalación de la integración social y territorial como política desde el Estado y gobiernos locales. Las preguntas que articulan el manuscrito buscan comprender por qué la integración en perspectiva residencial genera tensiones territoriales, cuáles serían los argumentos que sostienen a estas contradicciones y, finalmente, cuál ha sido la trayectoria de estos conflictos.

Metodología

El diseño empírico del manuscrito pretende analizar los efectos iniciales de las políticas de integración urbano-habitacional chilenas. Metodológicamente, se utiliza un enfoque cualitativo que permite observar y profundizar hechos, situaciones y prácticas físico-espaciales para posteriormente contrastarlas con la generalidad teórica del NIMBY.

En particular, se presentan dos casos de estudio que dan cuenta de las controversias y conflictos gatillados a causa de la construcción de conjuntos de viviendas subsidiadas. Si bien ambos tienen una cualificación NIMBY por sus trayectorias, representan dos dimensiones diferentes de este fenómeno. El primero se contextualiza en la comuna de Peñalolén, territorio portante de una historia política vinculada al movimiento de pobladores en el Gran Santiago que, en su demanda por permanecer en la comuna y evitar el desplazamiento hacia otros sectores de Santiago, entraron en conflicto con las clases acomodadas del territorio comunal.

El segundo caso, el de Las Condes, ha suscitado debates políticos y académicos en diversos medios de comunicación. En pleno desarrollo, la agenda social

instalada por el municipio se diferencia de Peñalolén al proponer la construcción de una ciudad de integración al interior de esta comuna, una de las más ricas del país, generando la oposición de sus habitantes históricos ante la construcción de viviendas subsidiadas en sus barrios.

Para estructurar el relato de ambos casos se construyó, primero, una trayectoria de las situaciones de conflicto urbano, cuya base empírica se basó en revisión de prensa, debates televisados, reportajes, redes sociales y artículos de opinión, donde se manifestaron públicamente los puntos de vista del conflicto. Esto permitió identificar los actores, intereses y discursos dominantes del conflicto a modo de determinar si se trataba de un fenómeno NIMBY. En segundo lugar, se realizaron entrevistas semiestructuradas con actores clave involucrados en los casos de estudio, entre ellos líderes, habitantes y funcionarios municipales, con el fin de reconstruir el proceso del conflicto. Finalmente, se observaron sistemáticamente los terrenos estudiados, con el fin de identificar los atributos espaciales en conflicto. La construcción de estas evidencias se apoya en imágenes y cartografías de los espacios en tensión.

Teorías y prácticas en tensión: crisis del vínculo social, reconocimiento e integración

Para ingresar en la discusión es pertinente definir los márgenes de la crisis del vínculo social como principal detonante de los procesos NIMBY. El vínculo social se refiere al deseo de vivir juntos, la voluntad de revincular a los individuos dispersados y la ambición de una sociedad más cohesionada (Paugam, 2008). El principal origen de la crisis del vínculo en las sociedades contemporáneas se explica por el quiebre de aquellos sistemas sociales basados en la seguridad y protección universal, donde los individuos son menos dependientes a los grupos de pertenencia y a los círculos sociales con los que se identifican.

Si bien la ciudad es el lugar por excelencia de la movilidad y del encuentro social, económico y cultural; también se caracteriza por ciertas clausuras espaciales que la cierran. Así, mientras que unos buscan protegerse en sus barrios privilegiados, otros intentan alejarse de la población indeseada, generalmente pobre o inmigrante. Este distanciamiento socioespacial im-

pulsó el repliegue de las clases populares, creándose prácticas organizacionales cotidianas y simbólicas que determinan que la crisis del vínculo está relacionada con la fragilización del reconocimiento y la protección (Paugam, 2008).

Desde la ética aplicada, el principio de reconocimiento permite analizar las producciones urbanas de la crisis del vínculo. El reconocimiento se refiere a la interacción social que estimula a los individuos, otorgándole pruebas de su existencia, posición y valorización frente a los otros. La privación del reconocimiento afectará su dignidad, estatus y estima social, materializándose en el menosprecio, ya sea de la integridad física -formas de maltrato, capturas del cuerpo-, moral -juzgamiento negativo, denigrante-, y jurídica -exclusión de derechos sociales, civiles y políticos- (Honneth, 2000). En la dimensión jurídica, demandas como el derecho a la vivienda, a la salud o a la educación se cruzan con lo moral a partir del menosprecio de tipo evaluativo, donde se califican, jerarquizan y denigran modos de vida individuales y colectivos de ciertos grupos que no cumplen con las expectativas de la cultura dominante.

Por su parte, la protección refiere al conjunto de apoyos que posee un individuo para hacer frente a riesgos, peligros o dificultades en la vida. Estos pueden ser recursos familiares, profesionales, comunitarios, sociales, institucionales o estatales. Cuando el reconocimiento y la protección están distribuidos desigualmente, ya sea por cuestiones de dominación de clase o estructurales al funcionamiento de la sociedad, la integración deviene un problema social (Paugam, 2014). En el caso de la integración habitacional, término que a menudo se utiliza en oposición a la segregación, el hecho de vivir o ser excluido de una comuna o barrio depende de factores económicos y culturales distribuidos desigualmente, aunque sería un reduccionismo ante la complejidad de estos procesos y resultados. Lo anterior porque dependerá de las estrategias de movilidad, de distinción, de trayectorias residenciales y de la forma en cómo los vínculos sociales otorgan protección y reconocimiento, particularmente de parte del Estado.

Sin embargo, la dimensión espacial del reconocimiento tiene aristas aun en desarrollo. El trabajo de Murdoch (2008) ha situado a las redes de actores en función de la escala en la cual se desenvuelven y generan interacciones topológicas, esto es, que más allá del vínculo o encuentro territorial que podrían tener, las relaciones entre los sujetos no son lineales. De ahí

que los estudios relacionales sobre la pobreza consideren los ensamblajes materiales y abstractos en el reconocimiento espacial de condiciones históricas de los sujetos urbanos (Lawson y Elwood, 2018).

La discusión en Chile: integración y NIMBY

Los procesos NIMBY no son detonantes de prácticas específicas de segregación territorial planificadas; más bien corresponden a situaciones de quiebre posterior basadas en vínculos materiales que superan los lazos de comunidad. La investigación en Chile respecto a los elementos antes planteados tiene fuertes vinculaciones con el periodo trabajado en el manuscrito. Si bien ha sido un tema de debate desde la década de 1990, hoy sale inevitablemente a la luz en el contexto de la revuelta iniciada en la primavera chilena de 2019. Este hecho histórico -aún latente- pone en evidencia no sólo la crisis de un modelo neoliberal actualmente sostenido con cierto fanatismo ideológico, sino también la pérdida de confianza y vínculo con las instituciones que ordenaban la sociedad: la familia, la escuela, el trabajo, las instituciones públicas, jurídicas y políticas e, incluso, la propiedad.

De esta forma, la discusión respecto a la integración social y territorial ha estado situada con fuerza sobre la cuestión urbana. La segregación socioespacial de las grandes ciudades determinó fracturas urbanas entre distintos grupos sociales, delimitando nuevas geografías sociales del poder, la vivienda y, en cierto modo, del porvenir (Sabatini y Wormald, 2004) (Waintrub et al., 2016). Estas condiciones, y las eventuales rutas para su abordaje, quedaron definidas en dos documentos orientadores para las nuevas prácticas urbanas: la Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU) y el informe del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (CNDU).

La sustentabilidad urbana, en el caso de la PNDU, utiliza un criterio multidimensional al incorporar variables críticas de la segregación -localización, acceso a servicios, ejercicios de derechos- a la pertinencia de un nuevo enfoque de justicia espacial, basado en el concepto de integración social y territorial. Estos enfoques estaban presentes en los antecedentes de formulación de los subsidios habitacionales DS^[1] 1/2011 Sistema Integrado de Subsidio Habitacional y DS 49/2011 Fondo Solidario de Elección de Viviendas,

[1] Se refiere a Decreto Supremo, forma de legislación que los ministerios y subsecretarías de gobierno tienen para ejecutar planes y programas en función de sus presupuestos anuales, según el régimen constitucional vigente en Chile.

ambos con apertura hacia las clases medias emergentes y, en el caso del segundo, a la organización colectiva para la construcción de condominios sociales. Por su parte, el documento del CNDU establece las orientaciones de justicia urbana e integración hacia una faceta material y no declarativa, que se materializa en la edificación de proyectos habitacionales con mejor aptitud locacional y no en condiciones de expolio inmobiliario.

La integración urbana basada en la provisión de vivienda se apoya mayoritariamente en esto último, pues la proximidad territorial, en el contexto desigual chileno, podría contribuir a hacer frente a la desigualdad y segregación, permitiendo a los sectores más desfavorecidos acceder a mejores escuelas y centros de salud, equipamiento urbano, áreas verdes, oportunidades en el acceso al empleo, entre otros (Hidalgo et al., 2018). La municipalización de las políticas públicas y la concentración espacial de la riqueza y la pobreza, determinantes en la generación de estas desigualdades, estarían obligadas, bajo el nuevo paradigma de integración, a definir orientaciones para el desarrollo local, anteriormente inéditas (Letelier et al., 2019).

La reciente instalación de estos formatos de integración ha develado un mercado dirigido hacia población rica o de clase media, incompatible con la integración de grupos más desfavorecidos, debido a la falta de regulación y la carencia de definiciones políticas o especulación inmobiliaria (Schuetz, 2009). Sin embargo, en estas tensiones espaciales entre las comunidades, el mercado y el Estado, no ha sido considerada la perspectiva del NIMBY en sus distintas manifestaciones.

El NIMBY constituye una motivación formada a partir de experiencias territoriales de apropiación, generada en aquellos residentes que se proponen proteger su territorio ante instalaciones no deseadas, sean estas productivas, residenciales o infraestructura urbana. Se caracteriza por un conjunto de “actitudes proteccionistas y tácticas opositoras adoptadas por las comunidades que enfrentan un proyecto desagradable en su vecindario” (Dear, 1992,288).

El concepto ‘comunidades’, referido en general a agrupaciones u organizaciones de propietarios que defienden su entorno, tiene aplicaciones más bien líquidas en el caso chileno. La investigación respecto a conflictos espaciales señala que se trataría de actores emergentes, cuya permanencia está supeditada a

la duración del conflicto y sus tensiones particulares, anulando las experiencias de politización de largo plazo (Hoelzl, 2018). El problema estaría en las otras nuevas definiciones de NIMBY, donde la propiedad y sus regímenes subsidiarios de acceso incidirían en la construcción de opuestos sociales indeseados, sin nuevos proyectos políticos de ciudad (Piat, 2000) (Sally y Koenig, 2012).

¿Es la vivienda un detonante del NIMBY por sobre la clase social?

La subsidiarización de la vivienda insertó a sectores por fuera de las clases desposeídas en los circuitos urbanos. Al colocar en el espectro de los aportes estatales a un grupo más amplio, se produce también una transformación en los discursos diferenciadores. La primera es que los futuros habitantes no cumplen con las expectativas de los actuales residentes, entendiendo que se trata de imaginarios y presunciones sobre las características de una población. En segundo lugar, las características físicas del proyecto, ya sea por su densidad, condiciones estéticas, calidad física o forma arquitectónica. Y finalmente, los efectos sobre el barrio donde se instalan, como el aumento de la criminalidad, violencia, tránsito y residuos, la devaluación de las viviendas existentes y la disminución en la calidad de los servicios públicos (Pendall, 1999) (Nguyen et al., 2013).

Para contrarrestar esta percepción, tomadores de decisiones, funcionarios y planificadores movilizan estrategias para mejorar la imagen pública de las viviendas subsidiadas y sus habitantes. La sociología de la burguesía permite comprender este tipo de fenómenos, afirmando que el poder de las clases dominantes es también un poder que se ejerce sobre el espacio (Pinçon y Pinçon-Charlot, 2007). La cristalización espacial de un urbanismo de clase, que decide vivir prioritariamente con sus iguales a fin de preservar su identidad y estatus social, produce una consciencia solidaria respecto a sus condiciones de vida (Paugam et al., 2017).

La experiencia en América Latina ha demostrado que el territorio es flexible en sus dimensiones, siempre que el poder pueda manifestarse al fijar nuevos límites. El ejercicio permanente de la territorialidad va de la mano con el establecimiento de dos o más grupos, escindidos entre sí por cualificaciones que provienen del mercado inmobiliario. Los pobres y los ricos, los *pobladores de las tomas* y los nuevos propietarios, están en una tensión constante por legitimidad,

compuesta por las alternativas de reconocimiento a las que pueden acceder. Lo anterior ya sea por la gestión espacial de alguna agencia del Estado -los municipios en el caso chileno- o simplemente por el poder que el dominio de la vivienda y su entorno genera en cada comunidad (Pérez, 2017) (Zambra, 2020).

Los conflictos por la vivienda subsidiada en Chile: “no en mi patio trasero” o “no los queremos aquí”

El municipio, unidad de gobierno local en Chile, es la agencia del Estado que se enfrenta a los conflictos sociales, detonados en la reclamación por vivienda y el conjunto de interacciones que le entregan forma e identidad, siendo estas unidades de gobierno local las encargadas de materializar las acciones de reconocimiento y promover la estructuración territorial del vínculo.

Los siguientes casos de estudio en los municipios de Peñalolén y Las Condes pretenden reflejar las contradicciones del principio de reconocimiento ante las bases política de la integración social y territorial en sectores metropolitanos consolidados. Si bien estos casos no son los únicos en el país, pueden replicarse. De ahí la importancia de hacer un diagnóstico del conflicto y un posible seguimiento en el futuro.

Peñalolén: la disputa del discurso ecológico y las viviendas subsidiadas

En el caso de Peñalolén, se coloca al reconocimiento en el marco de lo político, que reafirma la acción directa de los grupos sociales en tanto clase y su reagrupación comunitaria. Las acciones de reorganización territorial se produjeron en distintas escalas durante los primeros años del régimen dictatorial en Chile. A la nueva división político-administrativa de 1974, se adicionaron fusiones de los espacios comunales, a partir de la identificación de unidades barriales que pasaron íntegramente de un municipio a otro, además de crear nuevas entidades de administración local, como es el caso de Pedro Aguirre Cerda o Lo Espejo. Peñalolén, por ejemplo, se formó a partir de la repartición de los sectores inmediatos a la Circunvalación Américo Vespucio que anteriormente habían formado parte de Ñuñoa y Macul, respectivamente.

Peñalolén es una comuna que ha sido históricamente vinculada al movimiento de pobladores. Una vez derrocado el régimen dictatorial a inicios de los años 90, la comuna evidencia una reemergencia de este movimiento a través de la ocupación masiva de terrenos por parte de los sin casa. El hito más relevante durante este periodo fue la “toma de Peñalolén”^[2] de 1998, de la cual surgió una de las organizaciones urbanas más relevantes de los años 2000. Se trata del del Movimiento de Pobladores en Lucha (MPL), el cual busca disputar la producción de viviendas para clases populares en la comuna, a pesar del alto costo del suelo.

El caso del MPL es clave para comprender la integración dentro de los procesos NIMBY y de reconocimiento espacial. Al ser Peñalolén un municipio construido en función de retazos, su identidad territorial también se ha comportado de manera fracturada. La fragilidad del reconocimiento espacial queda en evidencia al identificar a los agentes en conflicto. En la zona denominada como *Peñalolén Alto*^[3], se emplaza la autodenominada Comunidad Ecológica (CE), una zona residencial de parcelas que desde la década de 1980 está organizada y sustentada bajo principios de cuidado del medio ambiente como el reciclaje, la creación de huertas orgánicas y la construcción de viviendas con materiales ecológicos (Mardones, 2009). Su comportamiento y discurso sustentable no evita que traben conflictos con pobladores y el municipio, al oponerse permanentemente a la construcción de viviendas subsidiadas en los terrenos colindantes a su ubicación.

La primera aparición pública de la CE fue una vez que sus terrenos colindantes fueran considerados para la construcción de viviendas subsidiadas dirigidas a las familias de la “toma de Peñalolén”. Sostuvieron que este tipo de proyectos aumentaría radicalmente la densidad en el sector, afectando las condiciones ambientales, urbanas, sociales y de seguridad ciudadana. A partir de estas declaraciones, fueron acusados por la opinión pública de tener propósitos encubiertos, como el temor ante el arribo de nueva población, la aprensión de ver afectada su identidad como comunidad cerrada y a la disminución en la plusvalía de sus viviendas (Álvarez, 2008). Mientras una vivienda en la CE puede llegar a costar 580 mil dólares, una residencia subsidiada por el Estado sin deuda llega a los 31 mil dólares.

[2] En Chile se utiliza la noción “toma” para referirse a la ocupación de terrenos urbanos, periurbanos o rurales.

[3] El concepto alto es la base de la fractura entre unidades barriales de un mismo municipio, puesto que esta se refiere a un sector con habitantes de mayores recursos y viviendas alto costo.

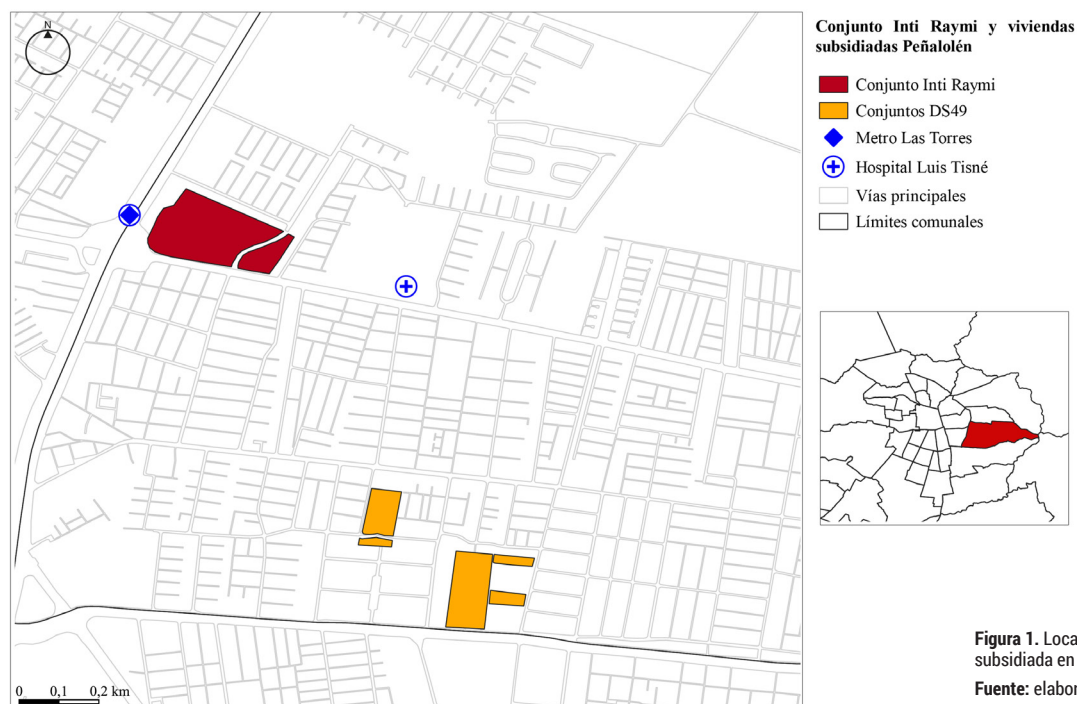


Figura 1. Localización de conjuntos de vivienda subsidiada en Peñalolén.
Fuente: elaboración propia.

Este conflicto evitó la construcción de viviendas subsidiadas en los terrenos cercanos a la CE, obligando a los pobladores a buscar otros espacios en la comuna. Además, evidenció las fracturas y desigualdades sociales, económicas y de poder en Peñalolén, fragilizando el vínculo identitario que en algún momento cohesionó a su población. Esta situación movilizó al MPL, siendo uno de sus ejes articuladores el de evitar que los desplazamientos retornen a la política habitacional, colocando como base de discusión la idea que la comuna *sí tiene terrenos para sus allegados*. Esta frase congregó al voto opositor al proyecto de Plan Regulador Comunal promovido por el municipio en 2011, el cual también encontró oposición en la CE. Posteriormente, y con la participación del DS 49/2011, el MPL consiguió uno de los terrenos disputados con el municipio, conocido como El Sauzal.

El conjunto Inti Raymi fue entregado en 2018, proyectándose al final de sus obras una ocupación de 600 unidades de departamentos en 40 mil metros cuadrados de terreno localizado a 300 metros de la estación de Metro Las Torres y a 500 metros del Hospital Luis Tisné, una localización excepcional respecto de los estándares de la política habitacional (ver Figura 1). En entrevista con la investigadora y militante del MPL Casandra Álvarez Barahona, se recoge que, dentro de las bases de convivencia, se ha instalado la filosofía



Figura 2. Conjunto habitacional Inti Raymi-MPL Peñalolén, 25 de enero de 2018.
Fuente: MINVU.

andina ancestral del Buen Vivir, reflejada como un “estado en movimiento, que se da de forma progresiva al momento en que se construye comunidad, una comunidad donde las y los vecinos logren vivir en espacios autónomos mediante la organización comunitaria y los principios del apoyo mutuo y la autogestión”^[4]. Así, tal y como la CE, el MPL propone construir una comunidad con una forma de habitar diferenciadora respecto de quienes no pertenecen a ella. Sin embargo, a diferencia de la CE, la vivienda es parte de un proyecto político más

[4] Entrevista, 24 de abril de 2020.

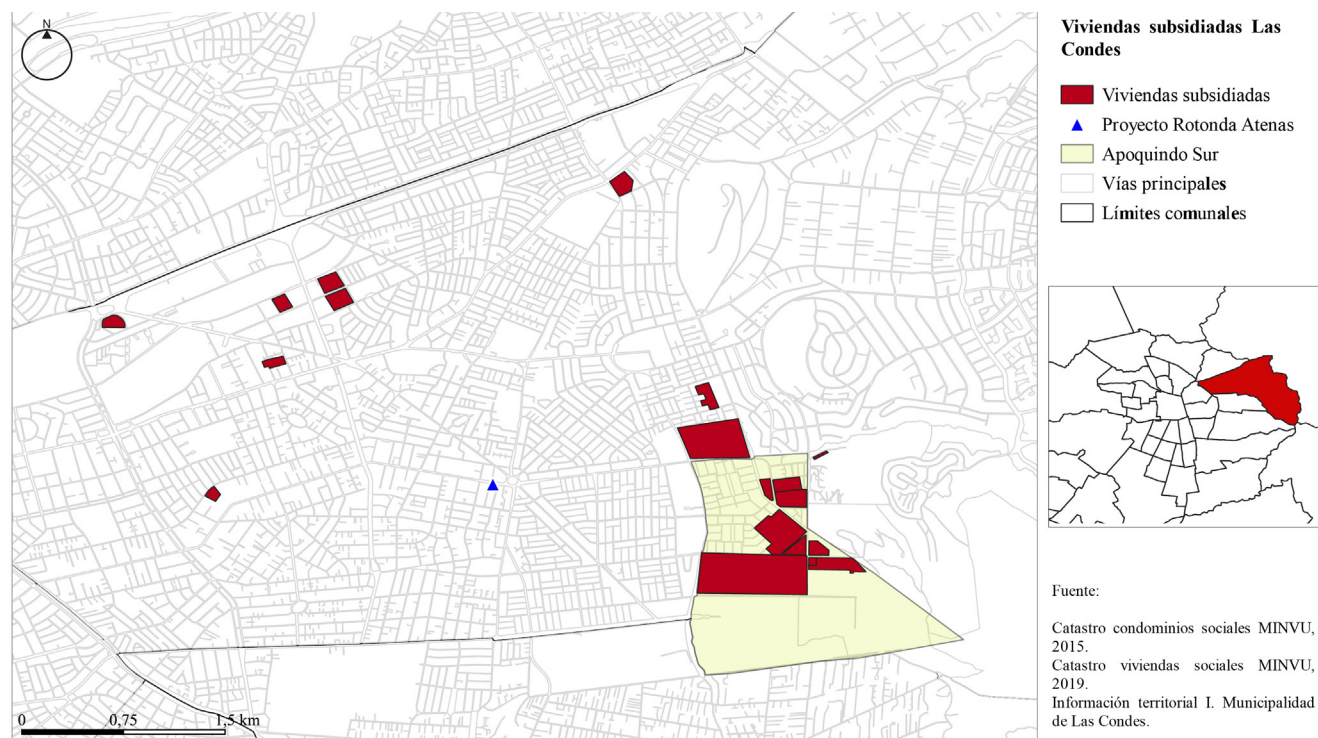


Figura 3.
Viviendas subsidiadas de Las Condes y localización del proyecto Rotonda Atenas.

Fuente: Elaboración propia.

amplio: “no somos una organización ‘viviendista’, somos una organización que disputa el poder en todas sus expresiones, contra, desde y sin el Estado. No logramos nuestros objetivos si al momento en que se nos entregue la casa replicamos las dinámicas excluyentes, por ejemplo, de las villas y condominios cerrados”^[5].

A la fecha, y con otra etapa en desarrollo, 112 de las 150 unidades habitacionales han sido entregadas a integrantes del MPL. Las otras 38 viviendas fueron adjudicadas por organizaciones hermanas, que se allegaron a la gestión inicial (ver Figura 2).

No obstante este escenario, aparentemente favorable para las organizaciones de pobladores de la comuna, los conflictos con la CE se mantienen. En 2018 lograron judicializar y paralizar un proyecto de vivienda subsidiada en los terrenos aledaños a dicha Comunidad que recibiría a 300 familias. Según sus argumentos, la CE no se opone a la integración territorial, sino a la construcción de proyectos inmobiliarios densos que afecten el medio ambiente y la naturaleza que ellos se sienten llamados a proteger. Ahora bien,

a pesar del constante conflicto NIMBY que gatilla la CE, el 29 de abril de 2020 se retomó la construcción de estas viviendas, demostrando que el objetivo político de la integración social y urbana se está transformando en un campo de protección para los sin casa. Incluso se está volviendo más poderoso que los grupos de presión que hacen parte de las clases acomodadas.

Las Condes: las viviendas subsidiadas y la baja de plusvalía

Las Condes es un municipio ubicado al noreste de Santiago, fundada a principios del siglo XX como una zona rural de la capital. Su urbanización comienza con la instalación de colegios, centros deportivos y clubes privados e internacionales, atrayendo rápidamente a la aristocracia urbana y rural del centro de Chile. Actualmente, es un lugar donde se concentra gran parte de la riqueza y de la actividad económica del país, siendo parte de los territorios conocidos como “cono de alta renta” o “triángulo dorado”. En ella habitan 294.838 personas, cuyo déficit habitacional alcanza las 2.301 viviendas, cifra muy por debajo del promedio del Gran Santiago (3.959 viviendas). En el último decenio, el gobierno local, controlado por

[5] Entrevista, 24 de abril de 2020.

partidos políticos de derecha, ha posicionado la cuestión de la vivienda como estrategia de integración en el centro de su política comunal. Fruto de ello, en 2009 se construyeron 645 viviendas completamente subsidiadas, y en 2016 se finalizó un “condominio de integración” de 140 viviendas subsidiadas completa y parcialmente.

En su actual Plan de Desarrollo Comunal (2018-2021), la vivienda y la ciudad ocupan una posición particular. Se propone desarrollar iniciativas que respondan a los principios de urbanismo táctico, acupuntura urbana y ciudad inteligente. En el plano de la vivienda subsidiada, se espera disponer de terrenos para su construcción, cuyos estándares, tamaño, materialidad y estética serán diferenciadores y excepcionales de las viviendas construidas comúnmente por la política vigente para estos procesos.

En 2018 el municipio propuso la construcción del proyecto Rotonda Atenas, un conjunto de viviendas de integración social y territorial. Se trata de un edificio de 15 pisos y 85 departamentos, donde el 20% de las viviendas será completamente subsidiada, es decir, 17 serán destinadas para la población más pobre. La particularidad de este anuncio es que las actuales viviendas subsidiadas se localizan en un sector cualificado de ‘popular’ bajo los estándares de la comuna. Como se puede observar en la Figura 3, gran parte de las viviendas subsidiadas de Las Condes se concentran en el sector de Apoquindo Sur, las que en su mayoría se construyeron con posterioridad a la década de 1990. Sin embargo, Rotonda Atenas se localizaría en una zona acomodada y costosa, gatillando la rápida oposición de los habitantes del sector.

Los argumentos de los vecinos para oponerse al proyecto son de distinta índole, pero coincidentes con las bases del NIMBY revisadas anteriormente. Por un lado, argumentan la vulnerabilidad a la tranquilidad y seguridad del barrio, además de afectar la vialidad, las características sociales, la ‘higiene’ y la plusvalía de las viviendas, según consultaron a arquitectos y tasadores inmobiliarios. Por otro, algunos vecinos evocaron el argumento de una pobreza que no se esfuerza, apelando a la vivienda como un ‘regalo’, a diferencia de las trayectorias individuales de cada propietario del barrio. Sugirieron, inclusive, que la municipalidad estaba vulnerando sus derechos ciudadanos por no consultarles sobre el proyecto. La carencia de reconocimiento de tipo moral por atribución de características en sus modos de vida por el solo hecho de pertenecer a una clase, refleja críticamente la propuesta Honneth (2000) antes desarrollada.

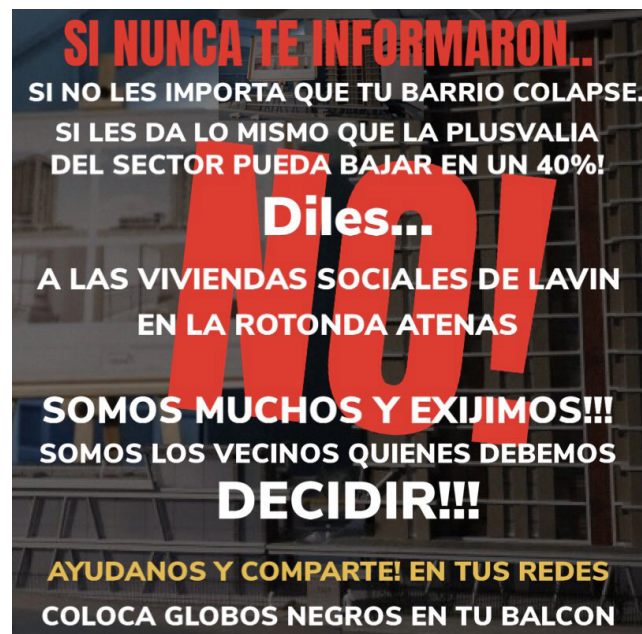


Figura 4. Afiche de protesta contra el proyecto Rotonda Atenas.

Fuente: Twitter Proyecto Rotonda Atenas (@rotonda_atenas), 8 de julio de 2018.

El malestar ante esta posibilidad se expresó en actos de protesta popular. Con ‘caceroleos’ en la vía pública, reuniones vecinales y llamados a medios de comunicación masivos (ver Figura 4, donde se ilustra el debate) el conflicto terminó por instalarse en prensa y televisión durante semanas. La exposición de los vecinos permitió que sus argumentos fueran cualificados de discriminadores y clasistas por la opinión pública. El culmine de estas tensiones emerge por la solicitud de plebiscitar en el barrio la pertinencia de proyectos habitacionales de integración, acto que finalmente no fue considerado por el gobierno local.

El alcalde Joaquín Lavín, principal impulsor de la iniciativa y potencial candidato presidencial, llamó a los vecinos a perder el miedo a la ‘diferencia’ y a lo ‘nuevo’. Según Lavín, el imaginario colectivo proyecta a las viviendas sociales como poblaciones callampas^[6], sin embargo, insiste que se trata de un proyecto de alto estándar que no afectará la plusvalía del barrio. Para él, la segregación es el ‘pasado’ y la integración social, el ‘futuro’. Además, uno de los argumentos en los que más se ha hecho hincapié para defender el proyecto, es que lo habitarán solo familias provenientes de la comuna, insistiendo en el hecho que no vendrán ‘extranjeros’ a vivir a Las Condes. En

[6] La denominación de poblaciones callampa es de larga data en la historia urbana de Chile. Su origen trata a que luego de las lluvias y al amanecer aparecieran ocupaciones de terrenos en las proximidades de la ciudad.

Caso	Argumentos NIMBY	Argumentos de defensa	Actores involucrados	Estrategias de resolución de conflictos
Peñalolén	- Protección medioambiental e identitaria. - Nuevas problemáticas sociales y urbanas, como la densidad y la inseguridad.	- Integración social. - Derecho a permanecer en el territorio de origen.	- Comunidad Ecológica (CE). - MPL y otras organizaciones con y sin trayectoria política en la lucha por la vivienda y la ciudad. - Municipio (periféricamente).	- Relocalización del proyecto de vivienda en una zona con buenas condiciones de conectividad y servicios, satisfaciendo a ambos actores en conflicto.
Las Condes	- Disminución de la plusvalía. - Nuevas problemáticas urbanas, como la densidad y la vialidad - Nuevas problemáticas sociales, como la inseguridad. - Preconcepciones sobre la pobreza y desprecio hacia ciertos grupos sociales. - Derecho a la consulta ante proyectos de este tipo.	- Integración social. - Nuevas oportunidades para familias de clases populares.	- Municipio. - Habitantes del sector Rotonda Atenas. - Medios de comunicación masivos.	- Campaña comunicacional. - Estándar físico-espacial superior a los de la vivienda subsidiada tradicional. - El municipio estará involucrado en la administración del edificio una vez habitado, transmitiendo 'control' y 'seguridad' a los vecinos. - Los 'extranjeros' a la comuna no serán parte del proyecto. Sólo lo harán familias allegadas de Las Condes, intentando proyectar que se trata de una integración social entre 'similares'.

Tabla 1. Síntesis de casos de estudio y propuesta teórica.

Fuente: Elaboración propia.

el proceso, el municipio ocupará una posición activa, encargándose de la administración del edificio una vez construido, dejando al gobierno local al centro de la gestión de vivienda subsidiada. Un funcionario municipal refuerza la intención del municipio por participar activamente de la política habitacional: *"a mí me interesa que esta comuna tenga vivienda social, por eso hemos trabajado en los proyectos, hemos modificado la normativa, hemos buscado todos los mecanismos para poder hacerla"*^[7]. Finalmente, y a pesar de la oposición de los vecinos, en 2019 comenzó la construcción del edificio.

La Tabla 1 expresa una síntesis de los elementos tratados en los casos de estudio, sus vinculaciones con la discusión teórica y las acciones que los actores en tensión ejecutan en función de su posición en el territorio. Queda en evidencia que el NIMBY representa un conflicto de clases en el seno de la política habitacional. En este sentido, la mediatización de los casos posiciona a la integración residencial en el debate

público y político, dando lugar al cuestionamiento hacia los históricos grupos de presión alojados en las clases acomodadas. El miedo y la desconfianza en los "otros" es constitutivo del principio de reconocimiento y, en consecuencia, de la fragilización del vínculo.

Los elementos antes evocados podrían extrapolarse a otros casos que deberán acoger el objetivo político de integración social y urbana dominante en las políticas urbano-habitacionales en Chile. Es preciso tener en cuenta los conflictos que pueden desencadenar los dispositivos de integración o de mixtura social, en una sociedad cuyas fracturas se tensionan con principios como la solidaridad, la cohesión y el reconocimiento.

[7] Entrevista, 20 de enero de 2018.

Consideraciones finales: entre el reconocimiento y la integración

Los casos reposicionan las estrategias territoriales NIMBY en la escala metropolitana, ya no por usos indeseados, sino por el favorecimiento del encuentro como respuesta a la crisis del vínculo social que expone este manuscrito. La movilización puerta a puerta, petitorios, reuniones y manifestaciones públicas, hasta campañas de oposición a través de los medios de comunicación masivos y redes sociales, demuestran que sociedades urbanas de mercado establecen márgenes muy débiles a la solidaridad y reconocimiento como prácticas básicas de convivencia. La carencia de un estatuto político-normativo que promueva la vivienda y entorno como un derecho refleja las bases de esta fragilidad.

El problema está en que este trabajo no precisó de invocar a los agentes inmobiliarios como constructores de la desigualdad. Bastó establecer el rol de la presión social que, manifestada multiescalarmente, refleja un espectro socioespacial complejo para la promoción de la integración. Si las múltiples dimensiones de la riqueza se convierten en estrategias de defensa y preservación, las alternativas de cumplimiento a los propósitos tratados tanto en los subsidios como por las agencias urbanas estarían cayendo en el desuso, a pocos años de haberse instalado.

Es importante destacar que el NIMBY no es un proceso privativo de las rentas altas de la ciudad, en el caso del Gran Santiago. La llegada de Inti Raymi al sector Las Torres de Peñalolén no tuvo que estar ajena a tensiones entre nuevos y antiguos propietarios. El Buen Vivir, como práctica cotidiana de formación y fortalecimiento comunitario, no tiene por qué traspasar los límites del conjunto habitacional y generar vanguardias locales. Aún cuando las demandas por vivienda y ciudad tengan una mayor amplitud, la certeza de la integración entre clases similares se anula en medio de la búsqueda por la realización propietaria y el sentido territorial que ello construye.

Las Condes muestra la cuestión de los “otros” indeseados, donde el reconocimiento termina por fracturarse y donde las disputas NIMBY no están próximas a finalizarse, aún cuando el gobierno local así lo promueva. No se trata de instalar un dictamen y ejercer

la potestad administrativa; más bien, se refiere a la posibilidad de una comunidad de reconstruirse entre la posibilidad de integrar, en tanto ejercicio de solidaridad orgánica.

En este contexto, resaltar que la baja de la plusvalía es un argumento enraizado en el carácter patrimonial de las familias, pero débil si pensamos que los descensos de valor del precio de suelo son excepcionales, más en los denominados “barrios altos” de la capital de Chile. Si se tiene en cuenta Peñalolén, por ejemplo, no se observan caídas significativas en los valores desde la localización de los primeros conjuntos en los años ochenta del siglo pasado, sino más bien alzas que hacen necesaria la labor de organizaciones sociales como el MPL.

Bibliografía

- ÁLVAREZ, A. (2008). "La segmentación socioeconómica del espacio: la comunidad ecológica y la toma de Peñalolén". *EURE*, 34 (101): 121-136.
- CASGRAIN, A. y JANOSCHKA, M. (2013). "Gentrificación y resistencia en las ciudades latinoamericanas. El ejemplo de Santiago de Chile". *Andamios*, 10 (22): 19-44.
- DEAR, M. (1992). "Understanding and overcoming the NIMBY syndrome". *Journal of the American Planning Association*, 58 (3), 288-300.
- HIDALGO, R., SANTANA, D. y LINK, F. (2018). "New neoliberal public housing policies: between centrality discourse and peripheralization practices in Santiago, Chile". *Housing Studies*.
- HOELZL, C. (2018). "The spatial-political outcome of urban development conflicts: emancipatory dynamics of protests against gentrification in Peñalolén, Santiago de Chile". *International Journal of Urban and Regional Research*, 42 (6): 1008-1029.
- HONNETH, A. (2000). *La lutte pour la reconnaissance*. París: Gallimard.
- LAWSON, V. y ELWOOD, S. (Eds.) (2018). *Relational poverty politics. Forms, struggles, and possibilities*. Athens: The University of Georgia Press.
- LETELIER, F., BOYCO, P., CUBILLOS, J., TAPIA, V. e IRAZÁBAL, C. (Eds.) (2019). *Lo vecinal en Chile. Conceptos, políticas y prácticas en disputa*. Talca: Ediciones UCM.
- MARDONES, R. (2009). "¿No en mi patio trasero! el caso de la comunidad ecológica de Peñalolén". *Iconos*, 34: 139-149.
- MURDOCH, J. (2008). *Post-structuralist geography. A guide to relational space*. Londres: SAGE.
- NGUYEN, M. T., BASOLO, V. y TIWARI, A. (2013). "Opposition to affordable housing in the USA: Debate framing and the responses of local actors". *Housing, Theory and Society*, 30 (2): 107-130.
- PAUGAM, S. (2008). *Le lien social*. París: PUF.
- PAUGAM, S. (2014). *L'intégration inégale: Force, fragilité et rupture des liens sociaux*. París: Presses Universitaires de France.
- PAUGAM, S., COUSIN, B., GIORGETTI, C. y NAUDET, J. (2017). *Ce que les riches pensent des pauvres*. París: Seuil.
- PENDALL, R. (1999). "Opposition to housing: NIMBY and beyond". *Urban Affairs Review*, 35 (1): 112-136.
- PÉREZ, M. (2017). "A New Poblador Is Being Born": Housing Struggles in a Gentrified Area of Santiago". *Latin American Perspectives*, 44 (3): 28-45.
- PIAT, M. (2000). "The NIMBY Phenomenon: Community Residents' Concerns about Housing for Deinstitutionalized People". *Health & social work*, 25 (2): 127-38.
- PINÇON, M. y PINÇON-CHARLOT, M. (2007). *Les ghettos du gotha. Au coeur de la grande bourgeoisie*. París: Editions du Seuil.
- ROJAS, L. (2019). "La precariedad habitacional en el contexto del neoliberalismo urbano chileno: reflexiones en torno al proceso de verticalización de la comuna de Estación Central, Santiago de Chile". *QUID16*, 12: 96-113.
- SABATINI, F. y WORMALD, G. (2004). "La guerra de la basura de Santiago: desde el derecho a la vivienda al derecho a la ciudad". *EURE* (Santiago), 30 (91), 67-86.
- SCALLY, C. y KOENIG, R. (2012). "Beyond NIMBY and poverty deconcentration: reframing the outcomes of affordable rental housing development". *Housing Policy Debate*, 22 (3): 435-461.
- SCHUETZ, J. (2009). "No renters in my suburban backyard: Land use regulation and rental housing". *Journal of Policy Analysis and Management*, 28 (2): 296-320.
- PAULSEN-ESPINOZA, A., RODRÍGUEZ, L. e HIDALGO, R. (2019). "Los espacios de furia. Política y ciudad a través de las luchas urbanas por la vivienda en Santiago de Chile (1990-2016)". *Cadernos Metrópole*, 21: 763-782.
- WAINTRUB, N., GREENE, M. y ORTUZAR, J. (2016). "Designing incentive packages for increased density and social inclusion in the neighbourhood of mass transit stations". *Habitat International*, 55: 133-147.
- ZAMBRA, R. (2020). "La incertidumbre del porvenir y su potencial democrático: la experiencia deliberativa en la comuna de Estación Central en Santiago de Chile". *Territorios*, 42: 1-28.