

Editor General  
Fernando Carrión

Coordinador Editorial  
Manuel Dammert G.

Asistente Editorial  
Ana Carrillo Rosero

Comité Editorial  
Fernando Carrión  
Michael Cohen  
Pedro Pérez  
Alfredo Rodríguez  
Manuel Dammert G.

Diseño y diagramación  
Antonio Mena

Impresión  
Crearimagen

ISBN: 978-9978-370-03-2

© OLACCHI

El Quinde N45-72 y De Las Golondrinas

Tel: (593-2) 2462739

olacchi@olacchi.org

www.olacchi.org

Quito, Ecuador

Primera edición: junio de 2009

## Contenido

Presentación .....	9
Introducción .....	11
<b>Capítulo I</b> <b>La disputa por la ciudad: los pobladores (1957–1973)</b>	
Presentación .....	29
Breve reseña histórica de la orientación política de las políticas sociales en Chile .....	35
<i>Javier Martínez y Margarita Palacios</i>	
La movilización reivindicativa urbana de los sectores populares en Chile: 1964–1972 .....	53
<i>Joaquín Duque y Ernesto Pastrana</i>	
Lucha, vida, muerte y esperanza: Historia de la población La Victoria .....	65
<i>Guillermina Farías</i>	

CIUDADES

VOLUMEN 1

Alfredo Rodríguez y  
Paula Rodríguez,  
editores

# Santiago, una ciudad neoliberal

F  
3271.3  
S27  
2009



**OLACCHI**  
Organización Latinoamericana  
y del Caribe de Centros Históricos

Editor General  
Fernando Carrión

Coordinador Editorial  
Manuel Dammert G.

Asistente Editorial  
Ana Carrillo Rosero

Comité Editorial  
Fernando Carrión  
Michael Cohen  
Pedro Pírez  
Alfredo Rodríguez  
Manuel Dammert G.

Diseño y diagramación  
Antonio Mena

Impresión  
Crearimagen

ISBN: 978-9978-370-03-2  
© OLACCHI  
El Quinde N45-72 y De Las Golondrinas  
Telf: (593-2) 2462739  
olacchi@olacchi.org  
www.olacchi.org  
Quito, Ecuador  
Primera edición: junio de 2009

## Contenido

Presentación .....	9
Introducción .....	11
<b>Capítulo I</b> <b>La disputa por la ciudad: los pobladores (1957-1973)</b>	
Presentación .....	29
Breve reseña histórica de la orientación política de las políticas sociales en Chile .....	35
<i>Javier Martínez y Margarita Palacios</i>	
La movilización reivindicativa urbana de los sectores populares en Chile: 1964-1972 .....	53
<i>Joaquín Duque y Ernesto Pastrana</i>	
Lucha, vida, muerte y esperanza: historia de la población La Victoria .....	65
<i>Guillermina Farías</i>	

<b>Capítulo II</b>	
<b>La destrucción de la ciudad: castigo y mercado (1973–1990)</b>	
Presentación .....	73
Cómo gobernar las ciudades o principados que se regían por sus propias leyes antes de ser ocupados .....	81
<i>Alfredo Rodríguez</i>	
Las víctimas de un año de protesta y represión .....	111
<i>Hechos Urbanos, Juventud (Edición especial, s/n)</i>	
Relocalización socio espacial de la pobreza. Política estatal y presión popular .....	123
<i>Eduardo Morales y Sergio Rojas</i>	
Estructura administrativa de la ciudad .....	143
<i>Clarisa Hardy</i>	
<b>Capítulo III</b>	
<b>La ciudad neoliberal realmente existente (1990–2008)</b>	
Presentación .....	161
Santiago de Chile, globalización y expansión metropolitana: lo que existía sigue existiendo .....	167
<i>Carlos A. de Mattos</i>	
Sobre la evolución de la política urbana y la política de suelo en el Gran Santiago en el periodo 1979–2008 .....	207
<i>Pablo Trivelli</i>	
Santiago, una ciudad con temor .....	229
<i>Enrique Oviedo</i>	

Nuestros miedos .....	249
<i>Norbert Lechner</i>	
<b>Capítulo IV</b>	
<b>Tres ejemplos de políticas reales: lo que es no es</b>	
Presentación .....	269
Planificando la ciudad virtual: megaproyectos urbanos estatales y privados .....	277
<i>Iván Poduje y Gloria Yáñez</i>	
El traje nuevo del emperador: las políticas de financiamiento de vivienda social en Santiago de Chile .....	301
<i>Alfredo Rodríguez y Ana Sugranyes</i>	
Evolución de la regulación y la organización del transporte colectivo por buses en Santiago. Antecedentes para Transantiago .....	327
<i>Oscar Figueroa</i>	
Transantiago: Propuesta y conclusiones. Resumen del Informe de la comisión especial investigadora de la Cámara de Diputados (2007) .....	351
<b>Colofón</b>	
Presentación .....	357
Los imaginarios de La Victoria .....	359
<i>Francisca Márquez</i>	



## Presentación

Lo urbano entendido como una forma específica de organización socio-territorial, adquiere en la sociedad contemporánea especial relevancia en tanto, a inicios del presente siglo, cerca del 80 por ciento de la población de América Latina habita en ciudades. Las tendencias en las que se enmarca el proceso urbano, en donde las lógicas de globalización condicionadas, entre otros factores, por la consolidación de una nueva fase de acumulación territorial del capital, de una realidad mediada a través de sofisticadas tecnologías de la comunicación, y de un paradigma cultural de impronta posmoderna estructurado alrededor de la dicotomía global-local, ha determinado que el sentido de lo urbano se redefine desde una noción de concentración demográfica hacia la idea de estructuras socio-espaciales dispersas y fragmentadas.

Esta nueva concepción implica entender que, si bien la dinámica de la ciudad se genera a partir de un conjunto de relaciones entre diferentes sistemas, no es menos cierto que los flujos informacionales a los que es inherente la denominada sociedad de la información, determina una serie de nuevas articulaciones que configuran la emergencia de una organización supra-física, sobre la cual se redefinen los procesos sociales, políticos, económicos y culturales donde converge y se reproduce lo urbano.

En esta perspectiva, se vuelve necesario identificar desde el debate académico las distintas entradas teóricas del campo disciplinar de los estudios de la ciudad, con el objeto de entender esta suerte de re-escalamiento conceptual de la condición urbana, incorporando además una lectura transversal de carácter interdisciplinario que más allá del hecho espacial *per se* permita dar cuenta de la complejidad de estos procesos. El análisis de la problemática urbana, en otrora enmarcado en el aspecto morfológico-funcional de las ciudades, ha incorporado —tanto teórica como metodo-

lógicamente— temáticas relacionadas con la interacción en el gobierno de la ciudad, la dialéctica cultural del espacio a través de la comprensión de los imaginarios urbanos, las implicaciones socio-políticas de la seguridad ciudadana frente a la violencia urbana, la movilidad sustentable y la gestión del riesgo —entre otros— como respuesta a los impactos ambientales en las estructuras urbanas, cuya interpelación permiten construir una visión de conjunto del fenómeno urbano.

Producto de estas preocupaciones, la colección *Ciudades* surge como una iniciativa que busca dar cuenta de las principales transformaciones y lecturas existentes sobre las ciudades en América Latina. Cada volumen de la colección, bajo la coordinación de especialistas de cada ciudad, presenta una lectura panorámica sobre cada caso a partir de artículos de gran relevancia sobre diferentes temas: servicios públicos, vivienda, transporte, políticas públicas, entre otros. Los 12 tomos que conforman la presente colección compilan —a manera de antologías— los trabajos de distintos autores y autoras internacionales de reconocida trayectoria en la investigación urbana. La colección en su conjunto permite, a partir de las distintas en-tradas desarrolladas, ensayar una lectura interdisciplinar de los procesos urbanos contemporáneos de las ciudades de América Latina, constituyéndose en una herramienta de consulta para la investigación y docencia académicas, así como también en material de referencia para el desarrollo de políticas públicas en el contexto de las ciudades.

Fernando Carrión M.  
Presidente  
Organización Latinoamericana y del Caribe  
de Centros Históricos — OLACCHI

## Introducción

Alfredo Rodríguez y Paula Rodríguez

Si hay producción [la producción de obras y de relaciones sociales] de la ciudad y de relaciones en la ciudad, es una producción y reproducción de seres humanos por seres humanos, más que una producción de objetos.  
Lefebvre, *Writing on cities* (1996: 101)

Esta publicación ha sido realizada por invitación de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos (OLACCHI), con sede en Quito, Ecuador, cuyo interés es recopilar textos acerca de ciudades de América Latina y el Caribe, y así colaborar a un conocimiento de lo específico de cada una de ellas, abriendo nuevas posibilidades de análisis y reflexión.

Frente a un encargo tan amplio, las opciones desde las cuales se puede plantear la revisión de la bibliografía disponible para la ciudad de Santiago de Chile son diversas: puede hacerse por temas, por énfasis en lo social, en lo espacial, en lo económico o en lo demográfico. En este libro optamos por una entrada que se centra en la producción histórica de las políticas urbanas y sus cambios de orientación que han dado por resultado el Santiago actual. En esto reconocemos la influencia de diversos geógrafos urbanos (Brenner, Theodore, Harvey, Hackworth, entre otros), preocupados por los procesos de destrucción y creación neoliberales que experimentan las ciudades. Tales son los procesos que nos interesa mostrar en el caso de Santiago, y los que han guiado nuestra selección de los textos que aquí incluimos, lo que obviamente deja fuera muchos estudios reconocidamente importantes, algunos de los cuales incluimos al final de esta sección como Bibliografía complementaria.

\* Esta cita, y las que se encuentran en nuestras Presentaciones a los distintos capítulos, siempre que correspondan a textos publicados en inglés, son traducciones nuestras.

## La ciudad neoliberal del presente

Cuáles fueron los mecanismos y las correlaciones de fuerzas para asegurar el consentimiento de los postulados neoliberales y que ellos dejaran de ser una ideología minoritaria para ser naturalizados, convertirse en *sentido común*, es la pregunta que se plantea el geógrafo David Harvey en *A Brief History of Neoliberalism* (2007). Señala al respecto que, en el ámbito mundial, las primeras expresiones de las políticas neoliberales fueron impuestas por la fuerza en Chile después del golpe militar de 1973. Esto nos llevó a la idea de documentar, con una selección de estudios sobre Santiago, los cambios que han ocurrido en la ciudad como parte y a la vez expresión de la reestructuración capitalista del país. El cómo hacerlo proviene de la lectura de *Cities and the Geographies of 'Actually Existing Neoliberalism'*, de otros dos geógrafos, Neil Brenner y Nik Theodore (2002). En su artículo, los autores proponen una matriz interpretativa de la forma en que se desmantela una determinada organización del Estado, de la sociedad, de las ciudades, de los modos de convivencia, organización y usos del espacio urbano, en sus diversas escalas, y cómo otras formas de organización se van construyendo conflictualmente, para permitir que el modelo neoliberal se imponga y se exprese socioespacialmente. En la misma línea, Peck y Tickell, (2002), conciben el desarrollo reciente de muchas ciudades como un proceso compuesto de tendencias conflictuales hacia la *destrucción* y *desacreditación* del Estado de Bienestar keynesiano y a la *construcción* y *consolidación* de formas de Estado, modos de gobernanza y relaciones regulatorias neoliberales. Esto supone la destrucción de la que Brenner y Theodore (2002) denominan la *ciudad liberal* del pasado —vale decir, la ciudad de los derechos y las libertades políticas— y la creación de ciudades, como el caso de Santiago, en que las cosas se *ven bien*, pero que se estructuran sobre la base de asimetrías muy agudas.

En este marco, “neoliberalismo” no es un concepto lábil o polisémico, sino que remite a un proceso específico y complejo mediante el cual se instala un modelo, un discurso hegemónico. El neoliberalismo es un *proceso* que ocurre en combinación con otros, que destruye pero que también crea, y que —según Hackworth (2007: 8)— se sustenta, *grosso modo*, en una reacción negativa a la igualdad liberal y al Estado de Bienestar keynesiano; y en la trilogía constituida por la primacía de lo individual sobre lo comunitario, por el mercado y por un Estado aparentemente “no intervencionista”.

En la práctica, el Estado sí continúa interviniendo, pero ya no lo hace necesariamente para asegurar derechos (o su disputa) o libertades políticas, o promover e implementar políticas de redistribución. Como señala Peter Marcuse, la implementación del modelo neoliberal no significa “una reducción en el rol del Estado; por el contrario, puede aún existir un aumento en ese rol (...). Más bien es un cambio de dirección, desde una orientación social y redistributiva hacia otra cuyo propósito es económico y de crecimiento o de apoyo a las ganancias. Al mismo tiempo, cambia de ser un instrumento público, en el sentido de democrático o popular, a un instrumento privado con fines de negocios” (citado en Musterd y Ostenderf, 1998: 4-5).

En su descripción del modelo de destrucción/creación neoliberal, Brenner y Theodore (2002) señalan los momentos (en el sentido de relaciones conflictuales y no de transición lineal) a través de los cuales el modelo se instala, desde la destrucción de los artefactos, políticas, instituciones y acuerdos del Estado de Bienestar keynesiano, hasta su reemplazo por instituciones y prácticas que reproduzcan el neoliberalismo en el futuro. Esto desemboca en la re-regulación de la sociedad civil urbana y la re-representación de la ciudad, que se escenifica en su reorganización socioespacial.

En diálogo con lo anterior, Harvey (2007) contextualiza la construcción del modelo neoliberal. Señala, por ejemplo, que en Chile, con la dictadura militar, se instaló a comienzos de los años setenta la primera plataforma estatal neoliberal, de la mano con la violación sistemática de derechos humanos, situación esta última que no se dio a fines de la misma década con el neoliberalismo de Reagan en Estados Unidos y de Thatcher en Inglaterra, o en los ochenta en Europa.

Lo que se denomina “neoliberalismo” ha evolucionado desde los setenta hasta la fecha, sea al instalarse en confrontación con otras orientaciones preexistentes o al modificarse para superar problemas creados por su aplicación, de manera que hoy día, al referirse a él, algunos autores hablan del “neoliberalismo realmente existente”, para diferenciarlo de sus formulaciones abstractas o ideológicas. Por lo mismo, Harvey reconoce momentos históricos y maneras diferentes en que se ha implantado el modelo, lo que permite explicar su mayor o menor radicalidad y su dependencia en relación con otros procesos anteriores. En todos los casos, sin embargo, señala, en concordancia con Hackworth, Brenner y

Theodore, que se trata de un proceso de “destrucción creativa” que afecta diversos ámbitos; entre ellos, las divisiones del trabajo, las relaciones sociales, las actividades reproductivas, los modos de vida y pensamiento y las instituciones de bienestar. En todos estos ámbitos se observa un cambio en la presencia, injerencia y responsabilidades del Estado.

Algunos autores destacan otro rasgo importante: el neoliberalismo no es una simple estrategia económica; más bien, ha sido una respuesta política particular a una situación compleja de dos problemas entrelazados que eran percibidos como amenazadores por el capital en los años sesenta: las “bajas tasas promedio de ganancias”, y la “sobrepolitización y revuelta” de sus adversarios.<sup>1</sup> Efectivamente, las políticas neoliberales abrieron nuevas áreas de ganancias al privatizar empresas públicas y reducir impuestos, ampliaron los márgenes de apropiación de plusvalía a través de reformas laborales que redujeron los derechos de los trabajadores y favorecieron las operaciones financieras, con todo lo cual “despolitizaron la economía y la sociedad debilitando o removiendo las formas históricamente acumuladas de socialización”. “El neoliberalismo —concluye Gough— no es una simple liberalización de mercados (...) es más bien una estrategia para cambiar las relaciones de valor y el balance político de fuerzas, imponiendo la disciplina del capital a la clase trabajadora y los grupos oprimidos” (Gough, 2002: 63–64).

### Santiago, caso de estudio

Hay pocos casos como Santiago que muestren tan claramente lo que ocurre en una ciudad y sus habitantes con la aplicación de políticas neoliberales. Tras los diecisiete años de dictadura (1973–1990), en que se impuso la receta neoliberal en su versión más radical, y desde hace casi dos décadas, no parece haber grandes problemas en la ciudad (tampoco en el país). Las cosas *se ven bien* en Santiago. El país ha crecido económicamente, las condiciones de vida de la población han mejorado de manera evidente, las cifras de desempleo en la ciudad han descendido y también, de forma importante, las cifras macro de la pobreza (cuadro 1).

Cuadro 1: Región Metropolitana. Evolución de la pobreza e indigencia, 1990–2000 (en porcentajes)

	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2003	2006
Total pobres	33,0	26,2	19,8	14,7	15,4	15,1	13,1	10,6
Pobres no indigentes	23,4	20,3	15,2	12,1	11,9	11,0	10,2	8,2
Indigentes	9,6	6,0	4,5	2,6	3,5	4,1	2,9	2,4

Fuente: Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN), Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) 2006, agosto 2008.

El escenario urbano de Santiago, una ciudad de cerca de 6 millones de habitantes, ha cambiado notablemente: se han construido grandes autopistas urbanas, túneles, megaproyectos, *malls*, nuevos edificios *inteligentes*, establecimientos para servicios y producción industrial, y gran cantidad de viviendas sociales. Es una ciudad donde prácticamente no hay tugurios ni campamentos (que actualmente corresponden al 2 por ciento del stock residencial), y que cuenta con una cobertura casi total de electricidad, agua potable y alcantarillado.

Para algunos, los anteriores rasgos son también signos de cambio de la ciudad. Santiago es considerada una ciudad exitosa en el contexto de América Latina: un índice reciente de MasterCard señala que “Santiago es la ciudad mejor evaluada de Latinoamérica y la quinta entre los países emergentes. A nivel global, y de un total de 65 ciudades, Santiago fue superada por Shangai, Beijing (ambas en China), Budapest (Hungría) y Kuala Lumpur (Malasia)”.<sup>2</sup> Afirmaciones como éstas dan pie a que se establezca cierto consenso para indicar que las cosas se ven bien, o que el *sentido común* indique que en Chile, en Santiago, *estamos mejor que antes*. Ello tiene relación con la eficacia de un proceso activo cuyo fin era y es la aceptación del modelo neoliberal (Harvey, 2007: 40).

En este contexto, se puede hablar de *modernización* desde diversas aproximaciones. Si se lo hace como la optimización de los recursos de la modernidad, la cual se basa en la noción de dignidad (Benhabib, 2006: 99) y en la creencia en la reciprocidad simétrica (Heller y Fehér, 2000: 143),

2 Índice MasterCard de Mercados Emergentes 2008, realizado sobre la base de consultas a economistas y expertos en ocho dimensiones diferentes” (*La Tercera*, “Negocios”, viernes 24 de octubre de 2008).



ciertamente Santiago no se ha modernizado, aunque sí ha cambiado, y mucho. El movimiento ha sido a la inversa o, por lo menos, así lo indica la remoción sistemática, desde mediados de los años setenta, de los artefactos redistributivos keynesianos, tales como la vivienda pública y el bienestar redistributivo; de las instituciones, como los sindicatos y colegios profesionales; y de los acuerdos de redistribución del gobierno central, entre otros. (Hackworth, 2007: 11)

Para otros, la distribución y manifestación espacial de la riqueza y de la pobreza no ha experimentado cambios significativos en los últimos veinte años en el ámbito nacional, ni tampoco en Santiago (cuadro 2): las desigualdades se mantienen, e incluso aumentan, a pesar de fuertes subsidios sociales.<sup>3</sup> En las comunas donde persiste la pobreza se siguen concentrando bajos niveles de educación, subempleo, entre otras manifestaciones de desigualdad; y al interior de estas comunas, continúan persistiendo nodos de concentración de extrema pobreza, como lo son, paradójicamente, los barrios de viviendas sociales producto de políticas públicas que intentaron resolver los asentamientos urbanos precarios u ocupaciones de terrenos, que persistían desde los años setenta.

Cuadro 2: Región Metropolitana. Indicadores de desigualdad: ingreso total per cápita de hogares, según deciles, 1990-2006

Indicador	1990	1996	2000	2003	2006
D10/D1	30,58	33,72	38,97	39,65	33,01
D10/(D1+D2+D3+D4)	4,07	4,42	4,83	5,1	4,34
Gini	0,53	0,54	0,56	0,57	0,54

Nota: D10/D1: Ingreso medio del 10 por ciento de los hogares más ricos respecto al 10 por ciento más pobre. D10/(D1+D2+D3+D4): Ingreso medio del 10 por ciento de los hogares más ricos respecto al 40 por ciento más pobre.

Fuente: Secretaría Regional Ministerial de Planificación y Coordinación, Región Metropolitana de Santiago, agosto 2008.

La pregunta pertinente para Santiago, entonces, no es si la ciudad cuenta con servicios o si se ha incrementado la construcción de infraestructura, sino cuán efectivamente redistributivas han sido las políticas, mecanismos y artefactos porque, en las últimas décadas, pese al aumento de los subsi-

3 Datos: Subsidios para Región Metropolitana, Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN).

dios y apoyos, han aumentado las diferencias sociales en lugar de reducirse. Asimismo, si bien se ha incrementado la construcción en las comunas periféricas de la ciudad, la edificación presiona la ciudad con efectos negativos en el ambiente y en la economía, y es también un signo visible de la especulación del uso de suelo.

Santiago, con sus contradicciones, con sus éxitos y deficiencias, es un buen ejemplo de cómo se ha destruido un proyecto de ciudad liberal —al decir de Brenner y Theodore (2002: 22-25)— en que los ciudadanos son titulares de derechos y deben responder por sus libertades civiles, servicios sociales y derechos políticos. Se ha producido racionalmente una ciudad neoliberal, en la cual la mayoría de los componentes urbanos son objeto de negocio y de especulación, sin un contrapeso significativo desde la sociedad civil que logre disputar esta noción mercantilista en los flujos de tomas de decisiones.

Un ejemplo de esta mercantilización de la sociedad es el sistema educacional chileno, que, para el caso de Santiago, reproduce las diferencias entre sectores sociales. En el cuadro 3 se presentan los resultados de la prueba SIMCE (Sistema de Medición de la Calidad de la Educación)<sup>4</sup> para los alumnos de octavo básico, años 2000 y 2004, según tipo de establecimiento. Lo que podemos observar es que los alumnos con menores puntajes son los que asisten a las escuelas gratuitas (municipales), y los con mayores puntajes son los adscritos a establecimientos del sistema privado.

Cuadro 3: Resultados prueba SIMCE octavo básico, Santiago 2000 y 2004, según tipo de establecimiento

Tipo de establecimiento	% alumnos 8° básico		Lenguaje y Comprensión		Matemáticas	
	2000	2004	2000	2004	2000	2004
Municipal	42,2	43,8	242	242	243	240
Subvencionado	44,6	41,7	258	254	259	254
Privado	13,2	14,5	298	295	308	301
	100,0	100,0				

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del SIMCE 2000, 2004.

4 "El SIMCE es el sistema nacional de medición de resultados de aprendizaje del Ministerio de Educación de Chile. Su propósito principal es contribuir al mejoramiento de la calidad y equidad de la educación, informando sobre el desempeño de los alumnos y alumnas en diferentes

Dos comentarios: en primer lugar, la brecha entre los resultados mayores y los menores se mantiene estable a través del tiempo; en segundo lugar, a la educación de calidad —en Chile correspondiente al sistema privado—, en el caso de Santiago, tiene acceso sólo cerca del 15 por ciento de la población escolar. Tenemos así la situación de una política pública que, bajo el discurso de generar oportunidades, mantiene y reproduce las desigualdades. Como señala Apple, “para los neoliberales, el mundo es, en esencia, un inmenso supermercado. La ‘libertad de consumo’ es la garante de la democracia. Se considera que la educación es un producto más, como el pan, los automóviles o un televisor. (...) La democracia, en lugar de ser un concepto *político*, se transforma en un concepto totalmente *económico*” (2002: 55–56).

Comparando la literatura de los estudios urbanos sobre Santiago de antes de la dictadura, e incluso la de esos años, con la producción de los noventa a la fecha, se puede comprobar el desmantelamiento ideológico en el pensamiento actual sobre la ciudad —cómo se entiende su funcionamiento, cómo se leen las relaciones sociales—, que se expresa en el vacío de *sentido político* de las políticas públicas urbanas, hoy transformadas en instrumentos facilitadores de la expansión del mercado.

Frente a la naturalización de la ideología neoliberal o del “neoliberalismo realmente existente”, cualquier postura que plantee divergencias es descalificada como ignorancia, propia de los años sesenta, exótica, mítica: se le niega lugar en la conversación pública. Con esto nos estamos refiriendo a lo que en los medios —televisión, periódicos, radio— se ve, se lee, se escucha. En la televisión, en el curso del programa de conversaciones políticas más importante del país, el decano de una Facultad de Economía se refirió hace unas semanas a un pre-candidato a la Presidencia de la República como alguien “que tiene propuestas exóticas”.<sup>5</sup> ¿Cuáles son esas “propuestas exóticas”? Estatizar el sistema de transporte colectivo de Santiago, que actualmente supone subsidios anuales por más de ochocientos millones de dólares a empresas privadas. “Si no funciona —había dicho el candidato—, ¿por qué les vamos a estar regalando plata a las empresas privadas que lo manejan mal?”. Obviamente su propuesta fue “exótica”: ¿cómo no apoyar la cooperación público-privada?

áreas del currículum nacional, y relacionándolos con el contexto escolar y social en el que ellos aprenden”. Véase página web del Ministerio de Educación, Chile.

<sup>5</sup> Programa “Tolerancia Cero”, Canal Chilevisión, 7 de diciembre de 2008.

## Estructura del libro

Como señalamos, nuestro propósito con la compilación de artículos es mostrar el proceso de destrucción, cambios y de reestructuración de la ciudad de Santiago de Chile. Dada la temporalidad de tales procesos, para hablar de Santiago hemos escogido textos que van desde fines de la década de los sesenta hasta el presente, cuyos autores realizan una lectura crítica y señalan los contextos históricos de sus análisis. De esa manera, creemos poder ofrecer un conjunto de perspectivas para comprender lo que se ve en la actual ciudad; entender las desconexiones, los olvidos, los conflictos que en ella se manifiestan; indexar imágenes, cifras y políticas urbanas.

Tomando en cuenta lo anterior, hemos organizado los textos del libro en cuatro capítulos y un colofón. El primer capítulo llamado *La disputa por la ciudad: los pobladores (1957–1973)*, rememora un periodo de grandes cambios sociopolíticos del país y de Santiago, en el cual los pobladores surgieron como nuevos actores urbanos y se puso en disputa el orden urbano tradicional. En el segundo capítulo, *La destrucción de la ciudad: castigo y mercado (1973–1990)*, se analiza la intervención militar de la ciudad, proceso en el que se disciplinó a la población y en el que se establecieron las bases que han permitido el actual desarrollo urbano de Santiago; se flexibilizó la organización laboral, se ordenó el mercado del suelo erradicando los campamentos, se homogeneizaron los territorios municipales con una nueva división político-administrativa; los servicios públicos se privatizaron en algunos casos y se traspasaron a los municipios en otros. El tercer capítulo está dedicado a *La ciudad neoliberal realmente existente (1990–2008)*, que configura como la ciudad actual, el suelo urbano y la actividad de la construcción se transforman en un gran negocio. Se ha traspasado progresivamente la iniciativa urbana y la actividad de la construcción a los empresarios privados, desregulando cada vez más la legislación urbanística. Así, la planificación urbana se ve superada por la *gestión urbana*, cuyos instrumentos son *los grandes proyectos urbanos* y *la cooperación público-privada*, que permiten la valoración del suelo. La cuarta parte bajo el título *Tres ejemplos de políticas reales: lo que es no es* ofrece tres casos de políticas públicas basadas en la cooperación público-privada, o de traspaso de la responsabilidad pública: los megaproyectos urbanos, las políticas de construcción de viviendas sociales y el transporte urbano (Transan-

tiago), que tienen en común una distorsión entre el propósito declarado y el resultado real. Para concluir se ha ubicado un colofón: *Los imaginarios de La Victoria*, un texto presentado en una jornada de conmemoración de los cincuenta años de una toma de terreno emblemática en Santiago, que coloca la importancia de los imaginarios colectivos en la construcción de la ciudad y en los cambios sociales. Al inicio de cada uno de estos capítulos incluimos un breve comentario y resumen de los textos, que sirva de guía para los y las lectoras.

Como final de esta Introducción, damos gracias a Fernando Carrión, director del Programa de Estudios de la Ciudad de FLACSO Ecuador y presidente de la OLACCHI (Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos) por confiarnos la tarea de realizar este libro. De manera particular, queremos agradecer también a todas las y los autores e instituciones que otorgaron su permiso para la reproducción y publicación del material aquí incluido: a FLACSO Chile por los textos de Joaquín Duque y Ernesto Pastrana, y de Eduardo Morales y Sergio Rojas; a Oscar Figueroa, Enrique Oviedo, Francisca Márquez y Pablo Trivelli, quienes compartieron textos inéditos para esta publicación; a Ediciones SUR por los textos de Guillermina Farías, de *Hechos Urbanos* y de Alfredo Rodríguez; a Clarisa Hardy, Javier Martínez y Margarita Palacios, Carlos de Mattos, Iván Poduje y Gloria Yáñez, y Alfredo Rodríguez y Ana Sugranyes, por sus respectivos artículos; a Paulina Gutiérrez, albacea de los derechos de autor de Norbert Lechner. Agradecemos también a Iván Poduje, por su autorización para reproducir sus planos sobre expansión metropolitana de Santiago. Asimismo, la colaboración de Pablo Trivelli por sus lecturas y comentarios; de Paulina Matta, por la revisión de los textos; de Manuel Dammert Guardia, por el acompañamiento y supervisión; de Andoni Martija, por su reelaboración de gran parte del material gráfico.

Santiago, diciembre de 2008.

## Bibliografía

- Apple, Michael W. (2002). *Educar 'como Dios manda'. Mercados, niveles, religión y desigualdad*. Barcelona / Buenos Aires: Paidós.
- Benhabib, Seyla (2006). *Las reivindicaciones de la cultura. Igualdad y diversidad en la era global*. Buenos Aires: Katz.
- Brenner, Neil y Nik Theodore (2002). "Cities and the Geographies of 'Actually Existing Neoliberalism'", en: Brenner y Theodore (Eds.) *Spaces of Neoliberalism: Urban Restructuring in North America and Western Europe*. Malden: Blackwell Publishers.
- Gough, Jamie (2002). "Neoliberalism and Socialization in the Contemporary City: Opposites, Complements and Instabilities", en: Brenner y Theodore (Eds.) *Spaces of Neoliberalism: Urban Restructuring in North America and Western Europe*. Malden: Blackwell Publishers.
- Hackworth, Jason (2007). *The Neoliberal City: Governance, Ideology and Development in American Urbanism*. Ithaca y Londres: Cornell University Press.
- Harvey, David (2007). *A Brief History of Neoliberalism*. Nueva York: Oxford University Press.
- Heller, Ágnes y Ferenc Fehér (2000). *El péndulo de la modernidad. Una lectura de la era moderna después de la caída del comunismo*. Barcelona: Península.
- Lefebvre, Henri (1996). *Writing on cities*. Malden: Blackwell Publishers.
- Peck, Jamie y Adam Tickell (2002). "Neoliberalizing Space", en: Brenner y Theodore (Eds.) *Spaces of Neoliberalism: Urban Restructuring in North America and Western Europe*. Malden: Blackwell Publishers.

## Bibliografía complementaria

- Aravena, Susana y Alejandra Sandoval (Eds.) (2008). *Política habitacional y actores urbanos. Seminario del Observatorio de Vivienda y Ciudad*. Santiago: Ediciones SUR.
- Arriagada, Camilo; Icaza, Ana María y Alfredo Rodríguez (1999). "Allegamiento, pobreza y políticas públicas. Un estudio de domicilios complejos del Gran Santiago", en: *Temas Sociales*, 25 (agosto).



- Basauri, Víctor (1994). *Ideas sobre la historia de la ciudad y sus constructores*. Santiago: Taller Norte.
- Bengoa, José; Márquez Francisca y Susana Aravena (1999). *La desigualdad. Testimonios de la sociedad chilena en la última década del siglo XX*. Colección Estudios Sociales. Santiago: Ediciones SUR.
- Cáceres, Gonzalo y Francisco Sabatini (Eds.) (2004). *Barrios cerrados en Santiago de Chile: entre la exclusión y la integración residencial*. Santiago: Lincoln Institute of Land Policy / Instituto de Geografía / Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Cáceres, Martín (2002). *Las lluvias del 5 de julio. La toma de Peñalolén*. Colección Intervenciones en la Ciudad. Santiago: Ediciones SUR.
- Dammert, Lucía (2004). "¿Ciudad sin ciudadanos? Fragmentación, segregación y temor en Santiago", en: *EURE*, 30(91): 87-96.
- De Mattos, Carlos A. (2002). "Mercado metropolitano de trabajo y desigualdades sociales en el Gran Santiago: ¿Una ciudad dual?", en: *EURE* 28(85): 51-70.
- De Mattos, Carlos; Ducci, María Elena; Rodríguez, Alfredo y Gloria Yáñez Warner (Eds.) (2004). *Santiago en la globalización: ¿Una nueva ciudad?* Santiago: Ediciones SUR.
- De Ramón, Armando (1985) "Estudio de una periferia urbana. Santiago de Chile, 1850-1900", en: *Historia - Revista del Instituto de Historia*, 20.
- Dockendorff, Eduardo (Coord.) (1992). *Santiago, dos ciudades. Análisis de la estructura socio-económica espacial del Gran Santiago*. Santiago: Centro de Estudios del Desarrollo (CED).
- Ducci, María Elena (2002). "Área urbana de Santiago 1991-2000: expansión de la industria y la vivienda", en: *EURE* 28(85): 187-207.
- Ducci, María Elena (2000). "Santiago: Territorios, anhelos y temores. Efectos sociales y espaciales de la expansión urbana", en: *EURE* 26(79): 5-24.
- Espinoza, Vicente (1987). "Crisis y pobreza urbana: Aspectos estructurales", en: *Proposiciones*, número 13 (abril) Santiago: Ediciones SUR.
- Espinoza, Vicente (1988). *Para una historia de los pobres de la ciudad*. Colección Estudios Históricos. Santiago: Ediciones SUR.
- Galetovic, Alexander (Ed.) (2006). *Santiago. Dónde estamos y hacia dónde vamos*. Santiago: Centro de Estudios Públicos (CEP).
- Geisse, Guillermo (1983). *Economía y política de la concentración urbana*. México D.F: Colegio de México, Programa de Investigaciones sobre Población en América Latina (PISPAL).
- Geisse, Guillermo; Sabatini, Francisco y Eduardo Walker (1984). "Gestión local del desarrollo de los barrios populares de Santiago. Del crecimiento precario al desarrollo integral". Documento del Instituto de Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile
- Guerrero, Rosa María (2006). "Nosotros y los 'Otros': Segregación urbana y significados de la inseguridad en Santiago de Chile", en: Aguilar, Miguel Ángel; Hiernaux-Nicolas, Daniel y Alicia Lindón Villoria (Coords.). *Lugares e imaginarios en las metrópolis*. Barcelona: Anthropos.
- Jiménez, Fernando (2008). "Género y violencia en los barrios: El género como categoría transversal en el Programa Quiero Mi Barrio, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo", en: *Temas Sociales*, número 62 (agosto). Santiago: Ediciones SUR.
- Márquez, Francisca (2007). "Imaginarios urbanos en el Gran Santiago: huellas de una metamorfosis", en: *EURE* 33(99): 79-88.
- Martínez, Javier y Arturo León (1987). *Clases y clasificaciones sociales. Investigaciones sobre la estructura social chilena, 1970-1983*. Santiago: CED; Ediciones SUR.
- Martínez, Javier y Eugenio Tirón (1985). *Las clases sociales en Chile. Cambio y estratificación, 1970-1980*. Colección Estudios Sociales. Santiago: Ediciones SUR.
- Moulian, Tomás (1997). *Anatomía de un mito*. Santiago: LOM Ediciones.
- Necochea, Andrés y Pablo Trivelli (1986). "Santiago ponente: Un caso de estudio de deterioro urbano y dinámica social". Documento del Instituto de Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Oviedo, Enrique y Alfredo Rodríguez (1999). "Santiago, una ciudad con temor", en: *Temas Sociales*, 26.
- PNUD - Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2002). *Desarrollo Humano en Chile. Nosotros los chilenos: un desafío cultural*. Santiago: PNUD.
- Rodó, Andrea y Paulina Saball (1987). "El cuerpo ausente", en: *Proposiciones*, 13.
- Rodríguez, Alfredo y Eugenio Tirón (1987). "El Otro Santiago. Resumen de la encuesta SUR 1985", en: *Proposiciones*, 13.

- Rodríguez, Alfredo y Lucy Winchester (2001). "Santiago de Chile: metropolización, globalización, desigualdad", en: *EURE*, 27(80): 121-139.
- Rodríguez, Alfredo y Ana Sugranyes (Eds.) (2005). *Los con techo. Un desafío para la política de vivienda social*. Santiago: Ediciones SUR.
- Sabatini, Francisco (1995). *Barrio y participación. Mujeres pobladoras de Santiago*. Santiago: Instituto de Estudios Urbanos / Pontificia Universidad Católica de Chile/Ediciones SUR.
- Sabatini, Francisco (1997). *Liberalización de los mercados de suelo y segregación social en las ciudades de Latinoamérica*. Serie Azul 14. Santiago: Instituto de Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Sabatini, Francisco (2000). "Reforma de los mercados de suelo en Santiago, Chile: efectos sobre los precios de la tierra y la segregación residencial", en: *EURE*, 26(77): 49-80.
- Salcedo, Rodrigo (2002). "El espacio público en el debate actual: Una reflexión crítica sobre el urbanismo post-moderno", en: *EURE*, 28(84): 5-19.
- San Martín, Eduardo (1992). *La arquitectura de la periferia de Santiago: experiencias y propuestas*. Santiago: Editorial Andrés Bello.
- Segovia, Olga (1992). "Espacio y género", en: *Proposiciones*, 21.
- Segovia, Olga (2007). *Espacios públicos y construcción social. Hacia un ejercicio de ciudadanía*. Santiago: Ediciones SUR.
- Skewes, Juan Carlos (2002). "El diseño espacial de los campamentos y su desmantelamiento por las políticas de vivienda", en: *Proposiciones*, 34.
- Trivelli, Pablo y Cía. Ltda. (varios años, publicación trimestral). *Boletín de Mercado de Suelo, Área Metropolitana de Santiago*. Santiago: Ministerio de Vivienda y urbanismo de Chile.
- Trivelli, Pablo (1990). "Autoritarismo político y liberalismo urbano. El caso de Santiago de Chile bajo el régimen militar", en: *Ciudad y Territorio*, 86/87: 17-26.
- Urrutia, Cecilia (1972). *Historia de las poblaciones callampa*. Santiago: Ediciones Quimantú.
- Valdés, Teresa (1988). *Venid benditas de mi padre: las pobladoras, sus rutinas y sus sueños*. Santiago: FLACSO.
- Valdés, Teresa y Marisa Weinstein (1991). "Organizaciones de pobladoras y construcción democrática en Chile. Notas para un debate", en: Feijóo, M. del Carmen e Hilda Herzer (Comps.). *Las mujeres y la vida*

- de las ciudades*. Buenos Aires: Instituto Internacional del Medio Ambiente, IIED, América Latina y Grupo Editor Latinoamericano.
- Valdés, Teresa y Marisa Weinstein (1993). *Mujeres que sueñan: Las organizaciones de pobladoras en Chile 1973-1989*. Santiago: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Valenzuela, Eduardo (1987). "Identidad y representaciones en el mundo popular", en: *Proposiciones*, 13: 78-104.
- Vanderschueren, Franz (2000). "Seguridad ciudadana: solidaridad democrática y prevención", en: Acero, Hugo (Ed.) *Conversaciones públicas para ciudades más seguras*. Santiago: Ediciones SUR.
- Varios autores (1989). *Constructores de ciudad. Nueve historias del Primer Concurso de "Historia de las poblaciones"*. Santiago: Estudios Históricos y Sociales, Ediciones SUR.

Capítulo I  
La disputa por la ciudad:  
los pobladores (1957-1973)

## Presentación

---

**E**l Estado —el Estado de Bienestar— fue en Chile el instrumento con el que desde mediados de los años treinta en adelante se promovió el desarrollo económico del país, apoyando la industrialización sustitutiva de importaciones y ampliando los derechos y libertades económicas, sociales y políticas. En este contexto, la década de los sesenta hasta 1973, año del golpe militar, fue un periodo de grandes cambios sociales, durante el cual, a través de distintas políticas estatales, fueron incorporados a la vida social y política grandes sectores que hasta ese momento habían estado marginados. Durante el gobierno de Eduardo Frei Montalva (1964–1970), se impulsó un conjunto de iniciativas integradoras dirigidas al subproletariado urbano y a los trabajadores agrícolas, que en conjunto sumaban más de la mitad de la población del país. Entre el año 1970 y 1973, durante el gobierno de Allende, se continuaron implementando medidas redistributivas a fin de intervenir en los ámbitos estructurales de la pobreza y se siguió promoviendo la participación de los más excluidos en la vida política nacional.

Santiago, como sede política y administrativa del gobierno, como lugar donde se concentró la actividad industrial, creció y atrajo una numerosa población que, a partir de los años cuarenta, migró desde el campo a la ciudad. Ante el masivo y rápido aumento de la población urbana, las políticas y los programas públicos de vivienda fueron sobrepasados: no alcanzaban a cubrir las necesidades habitacionales de los migrantes y de los pobres de la ciudad, quienes, en respuesta, construyeron viviendas irregulares, fuera de todas las normas, en terrenos marginales: fueron las “poblaciones callampa”, que proliferaron en Santiago.

A fines de los cincuenta, un hecho cambió cualitativamente esta tendencia: si antes se trataba de familias que aisladamente resolvían sus pro-

blemas de vivienda, ahora un grupo de familias "sin casa" se organizó para realizar colectivamente —y con éxito— la toma de un terreno en la zona sur de Santiago: tal fue el origen de la población La Victoria. Así irrumpieron en el escenario de la ciudad los llamados "pobladores" y su dispositivo de reivindicación de su derecho a la ciudad: las tomas de terreno y los campamentos,<sup>1</sup> que se masificaron hacia fines de la década de los sesenta.<sup>2</sup>

Esa ciudad del pasado fue un territorio disputado por quienes estaban excluidos: los pobladores. Ellos lo ocuparon geográfica, espacialmente, y se definieron como actores sociales frente al Estado y a los privados. Esa ocupación espacial de la ciudad permitió hacer visibles antiguos conflictos; lo diferente fue que en esas pugnas entre opuestos no sólo se utilizaron mecanismos ya existentes para la consecución de intereses colectivos, sino que esos mecanismos fueron masificados.

El plano 1, con la localización de campamentos en Santiago del año 1972, permite apreciar la magnitud del fenómeno en la ciudad. Los pobladores transformaron la cara visible de Santiago y presionaron a un Estado ideológicamente poroso a sus demandas. Ello significó, en la práctica, la modificación y creación de una serie de políticas sociales y urbanas. Parafraseando a Benjamin, esa fue una época con "aura social".<sup>3</sup> Esa aura fue políticamente construida, e hizo que se fijara *literalmente* la vista en el país y la ciudad.<sup>4</sup>

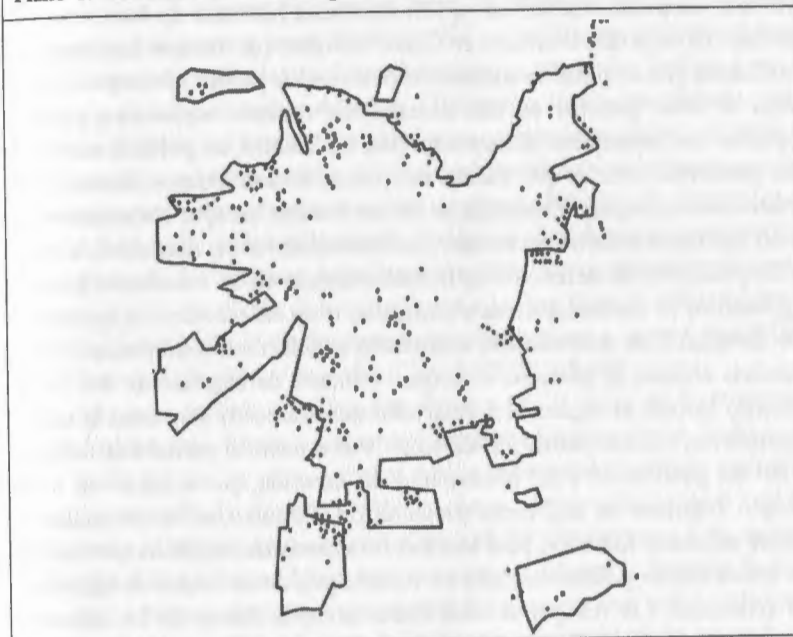
1 En relación con los campamentos, véase artículo de Duque y Pastrana en este capítulo, especialmente la sección "Nuevas modalidades de la presión reivindicativa urbana".

2 En 1968 se habían llevado a cabo ocho ocupaciones de terreno por pobladores; en 1969 fueron 73; en 1970 hubo 220; y el año 1971 se realizaron 175. Estas cifras indican la importancia del fenómeno (Duque y Pastrana 1972, referencia completa en el texto de los autores más adelante).

3 "Laicismo, progreso y democracia eran el estandarte que agitaba sobre sus cabezas. Tal estandarte transfiguraba la existencia de la masa. Ponía en sombra el umbral que separa a cada uno de la multitud (...) [era] el aura social que se asienta en la multitud" (Benjamin, 1980: 83).

4 "Quien es mirado o cree que es mirado levanta la vista. Experimentar el aura de un fenómeno significa dotarle de la capacidad de alzar la vista" (Benjamin, 1980: 163).

Plano 1: Localización de los campamentos en Santiago, 1972



Fuente: Castells (1987).

Para dar cuenta de algunos de los aspectos de los procesos de reivindicación del derecho a la ciudad en el marco de las políticas sociales de esos años, hemos seleccionado tres textos:

- Javier Martínez y Margarita Palacios (1996). "Breve reseña histórica de la orientación política de las políticas sociales en Chile", anexo a *Informe sobre la decencia*. Santiago: Ediciones SUR. pp. 171-196.
- Joaquín Duque y Ernesto Pastrana (1972). "Movilización reivindicativa urbana de los sectores populares en Chile: 1964-1972", en: *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales*, número 4 (diciembre). Santiago: FLACSO. pp. 259-268.
- Guillermina Farías (1989). "Historia de la población La Victoria", en: *VVAA. Constructores de ciudad. Nueve historias del Primer Concurso de 'Historia de las poblaciones'*. Colección Estudios Históricos y Sociales. Santiago: Ediciones SUR. pp. 57-63.



El texto de Martínez y Palacios sitúa el contexto de las políticas sociales previo a la dictadura militar. En su "Breve reseña histórica de la orientación política de las políticas sociales en Chile", señalan que siempre hay que tener en cuenta que las políticas sociales *tienen un sentido político*, advertencia necesaria de tener presente cuando actualmente estamos expuestos a políticas urbanas que naturalizan el mercado. Para los autores, las políticas sociales y los problemas sociales que buscan solucionar, no son independientes de los marcos conceptuales e ideológicos de los Estados, aunque estos marcos no sean visibles. Asimismo, recuerdan que históricamente la discusión en torno a las políticas y su definición se habían centrado en las soluciones políticas (gobiernos de centroizquierda e izquierda) o en las económicas (gobiernos de derecha). Para sustentar este enunciado, establecen tres subperiodos en la historia chilena: el primero, el origen y marco de legalización del movimiento laboral; el segundo, el desarrollo del Estado de Bienestar, la industrialización y democratización de Chile; y el tercero, el periodo de focalización del gasto social y del predominio del mercado, que se inició en 1973. Según anuncian en una breve presentación al Anexo, en él "se realiza un breve recuento histórico, para lectores no especializados, de lo que ha sido la aplicación de políticas sociales en nuestro país desde inicios de siglo hasta la actualidad, a la vez que se sitúa dichas políticas dentro de los diferentes contextos y debates ideológicos en que ellas fueron formuladas" (Martínez y Palacios, 1996: 173).

En el segundo texto incluido, "Movilización reivindicativa urbana de los sectores populares en Chile: 1964-1972", de Joaquín Duque y Ernesto Pastrana, hemos seleccionado el fragmento que corresponde a lo que llaman "acciones reivindicativas urbanas", para destacar el carácter político de las movilizaciones urbanas de esa época. En esta línea, los autores analizan la cobertura ineficiente de las políticas de vivienda del Estado y hacen un seguimiento de la cantidad de tomas de terrenos ocurridas en ese periodo, incluido el gobierno de Salvador Allende, destacando los resultados de la presión de los pobladores en el diseño y puesta en marcha de políticas habitacionales durante la década de los sesenta. Al respecto, este artículo es uno de los pocos registros en cifras —si no el único— del proceso de ocupaciones de sitios que tuvieron lugar durante esos años, y es citado en muchos otros estudios.

Duque y Pastrana permiten ver tres aspectos clave relacionados con los campamentos. Primero, su magnitud: en 1972, los campamentos en el

Gran Santiago comprendían cerca de 55 mil familias. Segundo, la masividad de las tomas, que no sólo tenían lugar en Santiago: según un registro personal de los autores, entre 1968 y 1971 se realizaron en todo el país 2.700 ocupaciones ilegales, incluyendo terrenos, industrias, fundos y establecimientos educacionales; de ellas, 476 fueron tomas de terreno para viviendas. Tercero, las tomas formaban parte de procesos de movilización social ligados a partidos políticos. Estas características son importantes de tener en cuenta para entender las políticas de erradicación de campamentos y la dispersión de los pobladores durante la dictadura como un disciplinamiento de los sectores populares, considerados amenazas políticas al "orden social". Así dicho, es muy cercano a lo que Gough señala respecto del carácter político de las respuestas neoliberales a lo que percibían como sobrepolitización y revuelta (Gough, 2002: 63-64).

En el tercer artículo, Guillermina Farías narra la toma de La Victoria, cuando quinientas familias ocuparon terrenos ubicados al sur de lo que hasta mediados de los años ochenta era la comuna de Santiago —actualmente comuna Pedro Aguirre Cerda—, y cómo fueron solucionando colectivamente problemas muy concretos para dotar de servicios a su nuevo barrio. En diálogo con el fragmento de texto de Duque y Pastrana, la historia de La Victoria permite comprender los mecanismos, redes y alianzas con distintos actores sociales que permitieron a los pobladores reivindicar su derecho a la ciudad: el día, como señala la autora, en que "fuimos capaces de iniciar la construcción de nuestra historia" (Farías, 1989: 63).

Este relato es uno de los textos que participaron en un Concurso de Historias de las Poblaciones, organizado en el marco del Año Internacional de la Vivienda para las Personas Sin Hogar (1987), de las Naciones Unidas, por un grupo de instituciones: Acción Vecinal Comunitaria (AVEC), Juventudes para el Desarrollo y la Producción (JUN-DEP), Taller de Asistencia Técnica (Norte), SUR Centro de Estudios Sociales y Educación y Taller de Vivienda Social (TVS). A mediados de diciembre del mismo año se recibieron diecinueve historias, entre las cuales se encuentra la que aquí presentamos.

### Bibliografía

- Benjamin, Walter (1980). "Le Flâneur", en: *Poesía y capitalismo. Iluminaciones II*. Madrid: Taurus.
- Castells, Manuel (1987). *Capital multinacional, Estados nacionales y comunidades locales*. México D.F.: Siglo XXI Editores.
- Gough, Jamie (2002). "Neoliberalism and Socialization in the Contemporary City: Opposites, Complements and Instabilities", en: Brenner y Theodore (Eds.) *Spaces of Neoliberalism: Urban Restructuring in North America and Western Europe*. Malden: Blackwell Publishers.

## Breve reseña histórica de la orientación política de las políticas sociales en Chile\*

Javier Martínez y Margarita Palacios

Las formulaciones de políticas y el modo general en que los problemas sociales son atendidos por el Estado responden en gran medida al marco conceptual e ideológico en que los gobiernos se desenvuelven: en efecto, existe un primer nivel de decisión que es eminentemente *político*. En él se plantean los objetivos referidos a la esfera del poder y del orden social, a los que pueden contribuir las políticas sociales (por ejemplo: aumentar la participación de la clase trabajadora en el poder, buscar una mayor igualdad social y redistribuir los ingresos, mantener el orden social y reducir los conflictos, aumentar la integración social, legitimar a la clase dirigente, etcétera). Esta decisión política siempre está presente, aunque no se manifieste explícitamente.<sup>1</sup>

\* Publicado originalmente en el Anexo del libro: Martínez, Javier y Margarita Palacios (1996). *Informe sobre la decencia* (1996). Santiago: Ediciones SUR. pp. 171- 196.

1 En el debate sobre las políticas educacionales —que se configuró ya desde fines del siglo pasado— donde se encuentran con mayor nitidez los grandes temas políticos del siglo veinte chileno: los fundamentos que inspiraron reformas tales como la ley de instrucción primaria obligatoria en 1920; la incorporación de los trabajos manuales y la educación física al currículum escolar en ese mismo periodo; la creación de escuelas técnicas y escuelas granjas; la expansión de la matrícula en la enseñanza secundaria y superior; la incorporación de los sectores rurales a la enseñanza; la separación entre enseñanza secundaria científico-humanista y técnico-profesional en la Reforma de 1967; el proyecto de la Escuela Nacional Unificada de 1970, así como las diferentes estrategias diseñadas a lo largo del siglo para "adecuar" el sistema educacional a las necesidades económicas y productivas del país. Tales temas han apuntado, en efecto, a cuestiones relativas al poder y al orden social, como son, por ejemplo, el fin del dominio oligárquico y la incorporación al poder de la clase media ilustrada, la democratización del país y la igualación de oportunidades de movilidad social, así como la "detención" de dicho proceso de expansión de la educación (y su consecuente fin igualitario-democratizador) a través de una creciente diferenciación de la calidad y tipo de educación según estrato social, etcétera. Más allá de los aspectos "técnicos", son, pues, grandes conceptos políticos, como igualdad, democracia, integración-diferenciación, progreso económico y liderazgo social, los que han dirigido las políticas educacionales.



Un segundo nivel de decisión está asociado a cuestiones técnicas, de efectividad y alcance de las políticas, y en él la discusión ha sido principalmente *económica*: costos y beneficios de determinadas políticas, adecuación entre instrumentos y metas de políticas, compatibilidad con políticas económicas en aplicación, entre otras.

En la historia de Chile es posible observar que, dependiendo de la corriente política que esté en el poder, la discusión se *centra* ya sea en la política o en la economía: habitualmente los gobiernos de centro y de izquierda han focalizado su atención en la finalidad política de sus "políticas" y las discusiones económicas han jugado un rol secundario. Los gobiernos de derecha, por su parte, han manifestado una mayor preocupación por el tema de la asignación de recursos y la estabilidad del mercado económico. Históricamente esto fue así. Hoy en día, sin embargo, ha desaparecido esa polaridad que caracterizaba los diferentes discursos sobre las políticas sociales; como se verá más adelante, en la actualidad se ha intentado incorporar ambas dimensiones en la planificación de las políticas sociales, de modo de salvar las situaciones de conflicto que se generaban a partir de la aplicación de estos modelos "más puros".

Las diferentes concepciones ideológicas que han existido en el transcurso de la historia de las políticas sociales se analizan a continuación; se han diferenciado tres subperiodos significativos en el proceso chileno: el primero se refiere al origen y al marco de la legalización del movimiento laboral; el segundo, al desarrollo de la concepción del Estado de Bienestar, la industrialización y democratización del país; y el tercero, al periodo de focalización del gasto social y al predominio del concepto económico iniciado en 1973.

*Algunas aclaraciones conceptuales.* La política social es un fenómeno específicamente moderno: se trata de una acción racional del Estado tendiente a compensar a los sectores sociales desfavorecidos por el mercado, asegurándoles la satisfacción de ciertas necesidades elementales —lo que supone, de una parte, la conformación de una esfera económica formalmente independiente de las jerarquías sociales; y, de otra, la correspondiente autonomización formal del poder político frente a los grupos dominantes en la sociedad civil—.

En términos operativos, la "política social" se ha referido y ha actuado principalmente en los ámbitos laborales, de vivienda, salud, educación y seguridad social. En nuestro país, tal tipo de acción pública sistemática

y deliberada se remonta a los inicios de este siglo, especialmente a partir de los años veinte.

[...]\*

### Segundo periodo:

#### Estado benefactor. Industrialización y democratización del país

La derrota electoral de la derecha en 1938, explicada, entre otras causas, por la falta de "modernización" de sus postulados ultraliberales (que implicaban una mínima intervención estatal en la economía y la defensa del modelo primario-exportador que se encontraba en crisis desde el año 1929); el auge del pensamiento positivista y de corrientes políticas de izquierda con peso electoral creciente; la tendencia a la cooperación electoral más que a la competencia y la brecha existente entre la derecha y los militares (los que significaban una amenaza tanto por sus ideas desarrollistas como por la pérdida de autonomía política que representaban) (Moulian, 1985), posibilitaron el triunfo de la tendencia progresista encabezada por el Partido Radical, en el Frente Popular (formado por miembros de los partidos Democrático, Socialista, Comunista, Radical Socialista, Radical, y por miembros de la Federación Obrera de Chile, FOCH).

Las reformas más significativas del primer gobierno radical fueron la legislación en materia educacional, la protección a la infancia desvalida (desayuno, vestuario escolar, atención médica y dental), la legislación laboral y previsional, y la defensa de la legalidad democrática, entre otras.

El Presidente Pedro Aguirre Cerda, cuyo lema era "Gobernar es Educar", se refirió de este modo a la *educación* en su Mensaje a la Nación del 21 de mayo de 1939:

Para que la enseñanza pueda cumplir su misión social con toda amplitud es necesario que sea: gratuita, única, obligatoria y laica. Gratuita, a fin de que todos los niños puedan beneficiarse de la cultura sin otras restricciones que las que se derivan de su propia naturaleza; única, en el sentido de

\* Este signo indica párrafos eliminados, para esta versión, de los textos originales. [N. del E.]

que todas las clases chilenas unifiquen su pensamiento y acción dentro de las mismas aulas escolares; obligatoria, pues es el deber del Estado dar a todos los miembros de la sociedad el *mínimum* de preparación requerido por la comunidad para la vida cívica y social; y laica, con el fin de garantizar la libertad de conciencia y hacer que nada perturbe el espíritu del niño, durante su periodo formativo. (...) La educación aparece como el primer deber y el más alto derecho del Estado. En consecuencia, social y jurídicamente considerada, la tarea de educar y enseñar es función del Estado, y el Gobierno procurará robustecer el Estado docente, y, al mismo tiempo, ejercerá el más estricto control de la enseñanza particular con el fin de que ella sirva los altos intereses de la Nación (citado por Urzúa, 1987: 184).

Junto con aumentar las matrículas de la enseñanza primaria y el número de escuelas y de profesores a cifras nunca antes registradas en el país, hubo un auge en la educación económica y práctica a través de establecimientos y asignaturas de carácter técnico o manual (liceos industriales, escuelas granjas, institutos comerciales, etcétera): "Así mientras en 1939 habían funcionado 3.931 establecimientos en educación primaria, en 1940 ese número se elevó a 4.214, es decir, 283 escuelas más, a los que habría que agregar 37 cursos parvularios y 89 Grados Vocacionales. También funcionaron 42 escuelas talleres y 7 escuelas granjas, tal como se había anunciado el año anterior" (Urzúa, 1987: 185).

La *protección a la infancia desvalida* (el otro gran proyecto en materia social), intentaba nivelar de algún modo las injustas diferencias entre las clases sociales y permitir al niño pobre aprovechar la educación que estaba recibiendo; esto se tradujo en que "permitió dar más de 15 millones de raciones de desayuno y cerca de 11 millones de raciones de almuerzo, además de repartirse más de 200 mil piezas de ropa" (Urzúa, 1987: 186). Cabe mencionar, también, que durante el gobierno de Aguirre Cerda se formaron algunas instituciones, la más importante de las cuales fue la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), encargada de un plan de fomento a la producción nacional.

En 1942 se proclamó como Presidente a Juan Antonio Ríos, también del Partido Radical (apoyado esta vez por una coalición más amplia que en el primer periodo presidencial del radicalismo).<sup>2</sup> El tema de la educa-

<sup>2</sup> Apoyaron esta vez la candidatura los partidos Falange Nacional, Partido Agrario, Democrático, Liberal Doctrinario, Socialista y Comunista, además de sectores del liberalismo.

ción pública siguió presente y con la misma intensidad que en el gobierno anterior, y sin perjuicio de ello, se siguió ampliando la enseñanza técnica, como capacitación para la economía industrial que ambos gobiernos promovieron. En este periodo se crearon numerosas escuelas (en 1944, 169 escuelas comunes y 645 plazas de profesores y directores), al igual que Escuelas Normales Rurales para la capacitación del profesorado.

El fomento de la producción también continuó siendo parte fundamental del programa de gobierno. Con tal fin se construyeron importantes obras viales (electrificación, centrales hidroeléctricas, sistemas de riego para las provincias del norte, etcétera) y se creó el Instituto de Economía Agrícola (para orientar la política de fomento, producción y crédito en la agricultura). En materia social se promovió la eliminación de los conflictos entre capital y trabajo, el mejoramiento de la infraestructura pública para abaratar los artículos de primera necesidad, la asignación de sentido nacional y científico a la enseñanza, la defensa de la salud pública (mediante la construcción de viviendas higiénicas); se creó en este periodo el Ministerio de Economía y Comercio, el Registro Civil Nacional, se promulgaron diversas leyes para mejorar en diversos aspectos la calidad de vida, y se expandió de manera significativa la enseñanza.

El gobierno de Gabriel González Videla marcó el fin de los gobiernos radicales y de la alianza centroizquierda. Desde un inicio, y por razones electorales, el partido requirió el apoyo del Partido Liberal. En términos políticos, destaca del periodo la expulsión del Partido Comunista del gobierno y la posterior dictación de la Ley de Defensa de la Democracia, mediante la cual se lo declaró ilegal.

A partir de este hecho se generaron diversos y progresivos problemas políticos, que se tradujeron en la división de la mayoría de los partidos políticos del periodo, en tanto existían diferentes y encontradas posiciones respecto a dicha ley. Pese a la inestabilidad institucional, hubo logros significativos en materia social, como la legislación a favor de la participación política de la mujer en 1949 (se incorporó realmente al sistema electoral a partir de 1952), la creación en 1952 del Servicio Nacional de Salud (SNS) y del Servicio de Seguro Social.

Los gobiernos radicales en su conjunto promovieron un gran desarrollo social e industrial del país. La dictación de leyes sociales; la extensión de la enseñanza primaria, secundaria y superior; la creación de la Universidad Técnica, a la vez que diversos complejos industriales; la electrifica-

ción del país y la creación de instituciones civiles y estatales, son parte de los progresos de ese periodo.

Los gastos sociales se triplicaron en el periodo cubierto, entre 1930 y 1955 (Arellano, 1988); sobresalen los gastos en previsión social, seguidos por salud y vivienda, los que se reflejan tanto en una expansión de los servicios como en la mejoría de su calidad. El financiamiento del gasto fiscal, sin embargo, no fue cubierto por el aumento tributario, lo que fue generando importantes procesos inflacionarios que hicieron crisis en 1953, durante el gobierno de Carlos Ibáñez del Campo (los precios subieron en ese año alrededor de 50 por ciento). Todo esto generó la necesidad de dictar políticas antiinflacionarias, que significaron un freno al aumento de los beneficios que se venía registrando en los últimos años.

Durante el periodo descrito, uno de los conceptos motores del desarrollo fue la idea del *Estado Benefactor* (y ya no Protector, como en la década de los veinte). El Estado promovió el desarrollo industrial del país y creó las condiciones e instituciones necesarias para ello (entre ellas, la CORFO en 1939), lo que implicó a su vez un importante proceso de urbanización: la industrialización y la urbanización del país fueron acompañadas de fuertes procesos de integración y de democratización social y política. Destaca durante este periodo, en términos de estructura social, un importante auge de la clase media, la que se conformó con los significativos contingentes de profesionales egresados de la "expandida" educación superior y los empleados de la creciente burocracia estatal y privada del país.

De acuerdo con datos de Arellano, "el aumento de la cobertura de los servicios es mayor entre los grupos medios, constituidos por los empleados. Entre los obreros el número de afiliados a la seguridad social se eleva en 69 por ciento, mientras entre los empleados públicos lo hace en 180 por ciento y entre los empleados del sector privado en 220 por ciento (...) el aumento de la población favorecida con el gasto social, y especialmente el crecimiento de los beneficios, no es uniforme sino que se va obteniendo por parcialidades, a través de conquistas por parte de los gremios y agrupaciones de trabajadores. Los diversos grupos van consiguiendo la aprobación de leyes que establecen nuevos beneficios en su favor. Esto es especialmente claro en el caso de las normas que regulan las condiciones de trabajo, las remuneraciones, los beneficios previsionales y de salud y de acceso a la vivienda. En materia educacional, en cambio, las políticas son

de carácter más general y en todo caso no aparecen asociadas a grupos ocupacionales" (1988: 36).

El acceso a los servicios y beneficios sociales estaba fuertemente posibilitado y condicionado por las diferencias sociales y el peso político de cada sector laboral y social; esto se manifiesta crudamente en el área de previsión social, la que para el final del periodo contaba con alrededor de 35 cajas previsionales con diferentes exigencias y beneficios, especialmente entre aquellas que cubrían a sectores obreros y a sectores privados:

En 1956, por ejemplo, el total de pensiones obreras significó un gasto de 4.779 millones de pesos. En cambio, en el sector constituido por empleados públicos, Fuerzas Armadas y ferroviarios (población algo superior al 20 por ciento del total de los asegurados), representó un desembolso de 30.279 millones. (...) El promedio de pensiones por beneficio en la Caja Nacional de Empleados Públicos alcanzaba a E° 1.200; en la caja de empleados particulares a E° 8.900; y en el Servicio de Seguro Social a E° 2.600 (Myres, 1985).\*

El acceso de la clase media al poder político no tuvo un significado único desde el punto de vista de la política social; más bien pueden distinguirse dos periodos: el primero, de ascenso, que abarca desde los años veinte hasta la Segunda Guerra Mundial, se caracteriza por políticas sociales que tienen un efecto democratizador para el conjunto de las clases asalariadas; el segundo, de asentamiento, en que el sistema tendió a privilegiar a la clase media en detrimento de los trabajadores manuales y, en consecuencia, a deformar el efecto democratizador de las políticas sociales. Estos periodos coinciden con los diversos énfasis en las alianzas políticas del Partido Radical.

Desde mediados de los años cincuenta hasta el inicio del gobierno de Eduardo Frei en 1964, el gasto social fue reducido como efecto de las políticas antiinflacionarias (tema transformado en la principal preocupación económica del país), aunque de todas maneras creció en mayor proporción que el Producto Geográfico Bruto (PGB), por la continuidad de algunas políticas dispuestas con anterioridad (MIDEPLAN, 1991).

\* El peso se mantuvo como la moneda nacional en Chile hasta que se lo reemplazó por el escudo (E°), a partir del 1 de enero de 1960 (E° 1 = \$ 1.000). En 1975 volvió a establecerse el peso como unidad monetaria y se determinó que mil escudos equivalían a un peso (www.bancafacil.cl). [N. de E.]



El auge del pensamiento social cristiano y la creación del Partido Demócrata Cristiano en 1957, a partir de la fusión de la Falange Nacional y el Partido Conservador Social Cristiano, marcan en la historia de Chile un periodo en el cual se continúa con las políticas desarrollistas de los gobiernos radicales, pero en que se viven importantes procesos de transformación en la vida nacional.

El pacto mesocrático-popular que sostuvo el Partido Radical con los partidos de izquierda se rompió en el último gobierno radical de González Videla, quien promovió un acercamiento a la derecha (situación que generó una ruptura en el partido). La izquierda, por su parte, también dividida a raíz de la dictación de la Ley de Defensa de la Democracia, asumió dispersamente las elecciones de 1952: algunos apoyaron a Carlos Ibáñez y otros a Salvador Allende; durante los años sucesivos formaron el Frente de Liberación Nacional (FLN), luego el Frente de Acción Popular (FRAP) y finalmente la Unidad Popular (UP). En los años sesenta, la izquierda vivió diferentes procesos políticos: tanto la radicalización del socialismo (se formó el Movimiento de Izquierda Revolucionaria, MIR), como la promoción dentro del Partido Comunista de la vía pacífica y etapista hacia el socialismo.

En 1964, Frei obtuvo una abrumadora victoria electoral, en tanto contó con el apoyo electoral de la derecha —que había abandonado a su aliado Radical—, situación que no implicó una incorporación de la derecha al gobierno. La política social del gobierno de la Democracia Cristiana se basó principalmente en la idea de la incorporación de los grupos “marginales” de la sociedad (según el concepto de DESAL propuesto por Roger Vekemans), en la llamada “integración nacional real”: se afirmaba que al menos el 50 por ciento de la población del país se encontraba en situación de marginalidad, y el agente externo diseñado para solucionar este problema era la Promoción Popular, cuya idea era reorientar el conjunto de la acción gubernamental de acuerdo con el punto de vista de la promoción popular (Yocelevsky, 1987).

Se promovieron reformas en el sistema político (extensión del derecho a voto a los mayores de 18 años y a los analfabetos), reformas en el sistema de tenencia de la tierra y de la industria (Reforma Agraria, que terminó con el predominio del latifundio, y Reforma de la Empresa), y reformas y extensión de la organización y movilización social (traducido en las políticas laborales y en la creación de las Juntas de Vecinos).

También se fijó como uno de los objetivos prioritarios la redistribución del ingreso, de modo que se expandieran los beneficios y se incorporaron a éstos sectores tradicionalmente marginados (sectores marginales urbanos y campesinos), lo que derivó en una duplicación del gasto público en seis años, que alcanzó en 1970 a 20 por ciento del PGB (MIDEPLAN, 1991).

El programa de gobierno se centraba en la idea de “crecimiento y desarrollo”, cuyo eje principal era el aumento de los ingresos fiscales mediante los crecientes aportes de la minería nacional. Las prioridades gubernamentales recaían en los grandes procesos de cambio más que en los indicadores económicos. Entre tales procesos destacan, por ejemplo, la aplicación de la Reforma Agraria, el cambio cualitativo de la enseñanza, la redistribución del ingreso, la iniciación del proceso de nacionalización del cobre, etcétera.

En materia educacional, el gobierno de Frei continuó con la expansión del sistema escolar, desde la educación primaria hasta la educación superior: entre 1960 y 1970, la educación primaria creció 23,9 por ciento; la educación secundaria, 64,9 por ciento; la educación técnica, 103,7 por ciento; la universitaria, 137,2 por ciento; en total, la cobertura del sistema tuvo un crecimiento de 41,7 por ciento (Labarca, 1985). Esta ampliación del sistema escolar también tuvo lugar en las áreas rurales, lo que llevó a una drástica disminución de las tasas de desigualdad en los niveles educativos entre regiones urbanas y rurales (especialmente para el segmento de estudiantes entre los ocho y los trece años de edad).

La Reforma Educacional de 1967 respondió fundamentalmente a la idea de que el sistema educativo no se adecuaba ni a los intereses de los educandos, ni a las necesidades del desarrollo económico y de la sociedad en general; se observaba, además, que la educación no estaba actuando como canal de movilidad social, sino que, por el contrario, retardaba el cambio social. Se postuló entonces que la educación debía estar más orientada hacia una perspectiva técnica vocacional. De allí que, desde el nivel primario, se orientó en un sentido laboral. Se estructuró el sistema con ocho años de educación básica (común para todos) y una educación media de cuatro años; dividida en las ramas científico-humanista y técnico-profesional (la primera como preparación para la universidad y la segunda vinculada al mercado laboral).

En el siguiente periodo político (1970-73), liderado por Salvador Allende, el Partido Socialista y el Partido Comunista constituyeron el núcleo político de la Unidad Popular. Este frente, sin embargo, presentaba diferencias significativas en su interior: en el Congreso de Chillán de 1967, el PS había adoptado la tesis de la instauración de un Estado revolucionario vía "violencia revolucionaria" (tesis del Frente de Trabajadores), aunque en 1969 había optado por incorporarse a la estrategia propuesta por el PC, referida a la formación de la Unidad Popular; el PC, por su parte, ya en 1965 se había planteado la necesidad de formar un bloque político más amplio que el anterior (FRAP), con la convicción de la necesidad de seguir una vía constitucionalista y etapista para llegar al socialismo. La Unidad Popular finalmente se constituyó en 1969 y en ella participaron, además del PC y el PS, los partidos Radical, Social Demócrata, Movimiento de Acción Popular Unitario y la Acción Popular Independiente.

La presencia de diferentes estrategias políticas al interior de la UP, y especialmente las diferencias al interior del partido del Presidente de la República (PS), generaron fuertes tensiones al interior del gobierno y de la vida nacional en general. Con todo, la Unidad Popular tenía un programa común de gobierno que apuntaba a preservar y profundizar los derechos democráticos y las conquistas de los trabajadores e instaurar un nuevo Estado, en el cual el pueblo y los trabajadores tuvieran un real ejercicio del poder. Todo esto se tradujo en la aplicación de reformas tendientes a la redistribución del ingreso, especialmente a través de la "redistribución del patrimonio": se continuó con la expropiación de la propiedad agrícola y también de sectores industriales, tras una organización socialista de la economía.

Siempre según Arellano: "en el bienio 1971-1972, los gastos sociales se elevaron en más del 30 por ciento con respecto a 1970, como parte de una política fiscal expansiva y de redistribución de ingresos seguida en esos años. Los ingresos tributarios y por imposiciones, en cambio, no aumentaron. Se trata, en síntesis, de un decenio en el cual continúan las tendencias de décadas anteriores, en dirección de mejorar los beneficios de los grupos medios y el proletariado urbano" (1988: 44).

Efectivamente, en este periodo destacan, por ejemplo, el mejoramiento de pagos previsionales, la construcción de viviendas, el desarrollo de la medicina curativa y la importante extensión de la educación media y uni-

versitaria. Según información expuesta por Arellano, los gastos sociales favorecían especialmente a la mitad más pobre del país, en una proporción bastante mayor que la que el grupo obtenía del ingreso nacional.

Las políticas sociales aplicadas en la Unidad Popular, si bien siguieron la tendencia histórica de las aplicadas durante casi un siglo, se diferenciaron en el sentido de que intentaron ir más allá de la distribución de los bienes y servicios de la sociedad, para llegar a la *distribución del poder*, tanto económico como político, traspasándolo desde la clase dirigente hacia las mayorías desposeídas. La diferenciación interna de la UP entre las que podrían ser catalogadas como "políticas reformistas" y "políticas revolucionarias", respectivamente, también estuvo presente dentro del propio gobierno. Efectivamente, tal como se señaló más arriba, la discusión entre las líneas políticas del PS (así como de otros sectores radicalizados) y las del propio Presidente y el PC, se centraba fundamentalmente en este aspecto. Las alternativas en discusión eran o privilegiar un proceso en el que paulatinamente se buscara una mayor representatividad de las clases populares en la política y en la economía, junto al sustantivo aumento de la participación en bienes y servicios de la sociedad (política del gobierno); o bien terminar con el proceso etapista e instaurar de una vez una república socialista en la que el poder económico y político pasara a manos de las organizaciones populares, y ello por encima de la estructura de poder vigente. Esta última versión descalificaba a la primera en tanto consideraba que, mientras el Estado tuviese una estructura burguesa de organización, las medidas reformistas sólo serían un paliativo para las clases populares, pero nunca se llegaría a la conformación de una sociedad socialista, aunque este fuera el objetivo del gobierno; y, por otra parte, permitirían la reacción política de las clases dominantes.

El gobierno de la Unidad Popular fue el último en que se dictó desde el Estado la totalidad de las políticas sociales, y en que éste era el responsable fundamental del bienestar de la población (durante 1970 y 1973 se intentó extender su responsabilidad en áreas como la producción y la educación).

Los distintos gobiernos que se sucedieron a lo largo del periodo descrito habían ido abriendo paso a la incorporación de diferentes grupos sociales: luego de la institución del Código del Trabajo en el gobierno de Arturo Alessandri —que era demostrativo de la preocupación por el bienestar de los trabajadores—, los gobiernos radicales, continuando con esta

tendencia, buscaron una mejoría para dicho sector social, aunque el desarrollo de la clase media fue la mayor conquista de ese periodo.

El gobierno de la Democracia Cristiana buscó a su vez incorporar a los sectores más marginados del país, que se localizaban principalmente en las áreas rurales: la Reforma Agraria y la sindicalización de los campesinos fueron las principales obras realizadas al respecto. Junto a las conquistas sociales, las posibilidades de participación política por la vía electoral también aumentaron a lo largo del periodo: diferentes reformas permitieron la incorporación de grupos que se mantenían marginados, como los no propietarios (sufragio censitario), los analfabetos, las mujeres, los jóvenes entre 18 y 21 años.

En términos económicos, la política social aplicada en Chile desde los años veinte se traducía en un creciente desfinanciamiento del Estado<sup>3</sup> y en el aumento de los procesos inflacionarios. Esta situación, junto a nuevas variables políticas, especialmente la situación de acorralamiento en que llegó a encontrarse la derecha a fines de los sesenta y comienzos de los setenta, constituyeron, junto con otras variables de consideración, factores fundamentales en el desencadenamiento de la crisis política que culminó con el golpe de Estado en 1973: durante los primeros gobiernos mesocrático-populares, la derecha jugó un rol controlador del proceso político desde el Senado, y no tuvo restricciones económicas ni políticas de consideración (las restricciones a su ganancia vía impuestos o legislación laboral no perjudicaban del todo su situación de privilegio económico). Esta situación cambió radicalmente a partir del proceso de Reforma Agraria, en que fueron expropiadas sus tierras y posteriormente también sus industrias.

### Tercer periodo:

#### El gobierno militar y la focalización del gasto social

Con la instauración del gobierno militar en 1973, se inició un nuevo periodo en la historia de las políticas sociales en Chile. En él primaron concepciones absolutamente diferentes a las que prevalecieron en el periodo

<sup>3</sup> Entre 1920 y 1970, el gasto social por persona se elevó en más de 30 veces, en tanto que el PGB per cápita lo hizo en 2,3 veces. (Arellano, 1988)

anterior: se atribuyó una gran ineficiencia al Estado en su tarea distributiva (por lo que perdió muchas atribuciones que antes le permitían crear condiciones de mayor igualdad); el crecimiento económico fue considerado como la única vía para mejorar el bienestar económico de todos, y se focalizó la política social en la erradicación de la extrema pobreza.

A partir de esa fecha, se produjo una importante caída en el gasto social: sólo en 1980 se recuperó el nivel de gasto fiscal social por habitante que existía en 1970 (el gasto social ocupaba a mediados de los años sesenta un 20 por ciento del PGB, en tanto cubría un 16 por ciento a fines de 1982). El Estado fue concebido como un agente subsidiario, con su capacidad interventora reducida a una mínima participación; es decir, únicamente debía intervenir en aquellas esferas en las cuales los particulares y las organizaciones de carácter intermedio no fueran capaces de desempeñarse por sí solos. La doctrina neoliberal del gobierno militar protegía dos conceptos básicos: la libertad individual y la igualdad de oportunidades.

La libertad individual era entendida principalmente como la facultad de poder escoger en el mercado los bienes y servicios que se desearan, incluyendo la provisión de bienes y servicios sociales básicos, y las relaciones de trabajo. La igualdad de oportunidades se definió como la ausencia de discriminación que sólo podría obtenerse en el mercado, es decir, el resguardo del poder arbitrario y discrecional de las burocracias públicas. La consecución de la igualdad requería, además, asegurar a toda la población la posibilidad de satisfacer sus necesidades mínimas de alimentación, salud y educación (MIDEPLAN, 1991).

La igualdad de oportunidades fue un concepto muy importante, en tanto se lo intentaba diferenciar al máximo de la idea de la "igualdad de personas":

El objetivo deseado según la Declaración de Principios del Gobierno de Chile corresponde a una sociedad con igualdad de oportunidades en un contexto de libertad, en donde las diferencias personales son altamente positivas siempre y cuando éstas provengan de Dios o resulten del mérito (...) igualdad significa uniformar, colectivizar; eliminar al individuo. En cambio, centrarse en las oportunidades ante la vida, para que cada cual se desarrolle, tiene por finalidad la propia realización humana (ODEPLAN, 1984).



El "principio de subsidiariedad" albergaba estas nociones de igualdad de oportunidades, libertad y autonomía de individuos y de asociaciones intermedias.

A partir de este principio debiera derivarse las estrategias más adecuadas, para, por un lado, erradicar la pobreza, y por otro, crear las condiciones necesarias para que el resto de la población pueda tener su propio desarrollo social (...) Para erradicar la pobreza se requiere una estrategia que focalice los subsidios sociales en este estrato en forma directa y progresiva. Esto significa que los demás estratos superiores tendrían que cancelar parte o todo el costo de las prestaciones sociales que hoy en día reciben gratuitamente, de modo de solidarizar efectivamente con las familias de escasos recursos (ODEPLAN, 1984).

En la práctica, estos postulados doctrinarios se tradujeron en dos cuestiones esenciales: *La focalización del gasto social*, según la cual:

Es mucho más conveniente para los estratos socioeconómicos medios y altos de la población, cancelar el costo de sus prestaciones sociales (salud, educación, vivienda, etcétera) que pagar impuestos para recibirlos de vuelta como subsidios, dado el costo de burocracia que existe de por medio. Es obvio que siempre será necesario para estos estratos superiores soportar una carga tributaria para financiar las funciones generales de gobierno y la erradicación de la extrema pobreza. Pero cuanto más se focalicen los subsidios en esta última, más rápido se podrá erradicarla y, por lo tanto, aliviar la carga tributaria (...). Es más, existen estudios (...) que demuestran que si se focalizara el gasto social en las familias de escasos recursos de forma tal que los subsidios complementen el salario familiar de ellas para que sumen alrededor de 16 mil pesos mensuales, que corresponden al ingreso de los estratos medios del país, se requeriría menos del 50 por ciento del actual gasto social. La otra mitad del gasto social podría destinarse, teóricamente, a fomentar la inversión nacional con el fin de acelerar el crecimiento económico y, por esa vía, aumentar los ingresos provenientes del trabajo (ODEPLAN, 1984).

48 *La entrada de la empresa privada y del mercado en áreas que históricamente le fueron ajenas* (como es el caso de la educación, salud, previsión y vivienda), tendió a descentralizar el poder de decisión y cambiar el mecanismo de financiamiento en estas áreas. Se rescató por sobre todo la idea del "con-

sumidor" que libremente escoge dentro del mercado, en desmedro de la idea de "comunidad organizada que consigue beneficios", que en los anteriores periodos se había acuñado. Todo esto fue entendido como un proceso de modernización del país, el cual no sólo consistía en mejorar la productividad y crecimiento económico, sino también en resolver cuestiones sociales desde una óptica de mercado.

En materia educacional, se municipalizaron las escuelas primarias y secundarias y en las universidades se elevó el costo de las matrículas, al mismo tiempo que se asignó un crédito fiscal a bajos intereses para los alumnos. También se creó en las universidades un sistema de competencia por fondos estatales. En el área de la salud hubo muchos intentos por traspasarla al área privada, y lo que se creó finalmente fueron las ISAPRE (Instituciones de Salud Previsional), entidades privadas de administración de fondos provenientes del aporte obligado de los asalariados para la contratación de servicios de salud; el sistema de administración de pensiones también fue traspasado a entidades privadas de administración (AFP, Administradoras de Fondos de Pensiones). Con relación a la vivienda, se modificó el sistema de subsidios, entregándose un rol creciente a las empresas inmobiliarias y al mercado como mecanismo de financiamiento.

Las sucesivas crisis económicas mundiales en los años 1975-76 y 1982 detonaron una fuerte reducción del gasto en el sector público, que afectó principalmente las áreas de salud y educación: "El aporte a estos sectores pasó de representar el 45 por ciento del gasto fiscal social total en 1980, a alrededor del 30 por ciento en 1989 (...). Es así como en educación se reducen los aportes, desde el 4,2 por ciento del PGB en 1970 a un 2,7 por ciento en 1988 (...)" (MIDEPLAN, 1991: 11). El proceso de municipalización, por otra parte, que intentaba una mayor eficiencia al descentralizar el sistema administrativo escolar, produjo una importante desigualdad y discriminación de algunos municipios pobres, que contaban con muy bajos ingresos per cápita para dar solución a sus problemas sociales y de infraestructura urbana (pese a existir un fondo de compensación para todas las comunas, las diferencias entre los presupuestos de comunas ricas y pobres eran muy significativas). En relación con la salud, en el mismo documento se señala que, si bien entre 1974 y 1989 hubo un aumento del gasto público de un 10 por ciento real, esto significó una importante caída respecto de la tendencia histórica en esa área, lo que se tradujo en una dis-



minución real en la inversión de 10,2 por ciento, mientras el aporte fiscal se reducía en 36,7 por ciento.

Los resultados de la política social aplicada por el gobierno militar han sido un tema muy discutido, y sobre el cual existieron diferentes y opuestas interpretaciones: mientras el gobierno afirmaba estar disminuyendo considerablemente la población en extrema pobreza y mejorando los servicios públicos, cientistas sociales de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y de distintas ONG afirmaban que la pobreza aumentaba cada día y los servicios sociales se deterioraban progresivamente. Ambas versiones se ilustran a continuación:

- Respecto de la situación de hoy y la de 1970 o la de 1973, Chile ha tenido una evolución positiva si se toma en cuenta, por un lado, el contexto económico adverso en el cual se ha aplicado la política social; y, por el otro lado, el mejoramiento de los indicadores sectoriales (ODEPLAN, 1983: 31). (...) Los "Mapas de la extrema pobreza", (...) indicaron una proporción de pobreza de 21 por ciento sobre el total de la población en 1970 y de 14 por ciento en 1982.
- El resultado de las políticas económicas y sociales aplicadas durante este periodo derivaron en un aumento de los niveles de pobreza y en una mayor concentración del ingreso en los estratos socioeconómicos altos. En 1987, los hogares considerados pobres alcanzaban al 38,1 por ciento del total de hogares del país. Entre 1978 y 1988 sólo los hogares del 20 por ciento de más altos ingresos incrementaron su consumo real, mientras el 80 por ciento restante lo redujo (...). Esto, junto a las altas tasas de desempleo y los bajos salarios reales, implicó un serio deterioro en las condiciones de vida de los grupos medios y bajos que perdieron gran parte de los beneficios logrados en el pasado, especialmente a través de una creciente inserción laboral. (MIDEPLAN, 1991: 11)

50 Versiones opuestas como éstas se derivaron de los diferentes métodos utilizados para medir y caracterizar la pobreza. Como se puede ver, durante el régimen militar el criterio fundamental usado en la aplicación de las políticas sociales fue el *económico*: reducir el gasto social al máximo posible, disminuyendo los beneficios e incorporando al mercado como ente proveedor de ciertos servicios (en áreas que anteriormente eran provistas por el Estado). El criterio político, sin embargo, también estuvo presente

a lo largo del periodo, siendo la "individuación" de la sociedad uno de los principales objetivos en esta materia. La disolución de las organizaciones sociales primero, a través de decretos que prohibían todo tipo de asociación, y luego la disminución de la "mentalidad asociativa" y su reemplazo por la idea del individuo que compete y elige en la variedad del mercado la oferta más conveniente, fueron efectivamente resultados de una iniciativa política dirigida en ese sentido.

[...]

#### Bibliografía

- Arellano, José Pablo (1988). *Políticas sociales y desarrollo, Chile 1924-1984*. Santiago: Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN).
- Labarca, Guillermo (1985). *Educación y sociedad: Chile 1964-1984*. Amsterdam: Centre for Latin American Research and Documentation (CEDLA).
- MIDEPLAN - Ministerio de Planificación y Cooperación; División de Planificación e Inversión, Departamento de Planificación y Estudios Sociales (Chile, 1991); Schkolnik, Mariana; Riquelme, Luis Eduardo (1991). *Evolución de las políticas sociales en Chile 1920-1991*. Documentos Sociales No. 2.
- Mires, Lylian (1985). "El marco general de las transformaciones recientes de la política social en Chile: seguridad social y salud". *Documento de Trabajo SUR*, No. 57. Santiago: SUR Ediciones.
- Moulian, Tomás (1985). "Violencia, gradualismo y reformas en el sistema político chileno", en: Aldunate, Adolfo; Flisfisch, Ángel y Tomás Moulian (Eds.). *Estudios sobre sistemas de partidos en Chile*. Santiago: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). pp. 13-69.
- ODEPLAN - Oficina de Planificación; Presidencia de la República (Chile, 1984). *Informe Social 1983*.
- Urzúa, Germán (1987). *La democracia práctica, los gobiernos radicales*. Santiago: Melquíades.
- Yoclevsky, Ricardo (1987). *La Democracia Cristiana chilena y el gobierno de Eduardo Frei (1964-1970)*. México D.F.: Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco.

## La movilización reivindicativa urbana de los sectores populares en Chile: 1964-1972\*

Joaquín Duque y Ernesto Pastrana

El presente trabajo es el fruto del inicial interés de los autores por estudiar las estrategias de supervivencia económica de las capas más deprimidas de los sectores populares urbanos. Si bien ésta era nuestra preocupación académica inicial, pronto la preocupación central se localizó en los aspectos organizativos y políticos de la movilización reivindicativa urbana. Las características mismas que fue asumiendo en los años recientes, contribuyeron a focalizar nuestros intereses.

El objetivo del trabajo se concentra fundamentalmente en la observación de las iniciativas económicas, sociales y políticas realizadas por un nuevo actor social —el subproletariado urbano— y su incorporación a las luchas por el poder político.

[...]

Las primeras manifestaciones de la movilización reivindicativa urbana datan del año 1946. El antiguo dirigente poblacional Juan Araya describe así la situación:

Este movimiento comenzó por el año 1946, cuando las primeras familias desplazadas de los conventillos comenzaron a ocupar los terrenos del Zanjón de la Aguada. En ese mismo tiempo nacieron otras poblaciones en Ñuñoa. "Los Pinos", nos decían. Allí tomamos unos terrenos del Servicio de Seguro Social y se formaron las poblaciones Lo Encalada, con 200 familias; San Eugenio, 220 familias; San Nicolás, con 120 familias, y otra más con 100 familias. Instalamos como 700 familias en esos terrenos. Cuando

\* Publicado originalmente en: *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales*, No. 4 (diciembre 1972). Santiago: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), pp. 259-268.

vieron que no lograban echarnos, la Caja de la Habitación tomó el asunto en sus manos y nos construyó la población Exequiel González, que está detrás de la Villa Olímpica (Urrutia, 1972).

Desde entonces, el proceso continuó acentuándose, en forma intermitente, siendo orientado políticamente por el Partido Comunista. "Durante 1957, con el dirigente comunista Juan Costa a la cabeza, 3.240 familias, con un total de 15 mil personas, intervinieron en lo que fue una de las mayores operaciones de "invasión" en terrenos de La Feria, comuna de San Miguel" (Giusti, 1971).

Si bien estas invasiones muestran la espectacularidad de la presión popular urbana, la "callampa" fue la modalidad dominante de poblamiento durante toda la década de los cincuenta. Constituida por la invasión de predios mediante la agregación espontánea y silenciosa de familias, levantadas en espacios sin rentabilidad económica inmediata, ubicadas tanto próximas al centro urbano dominante como en la periferia, fueron el cauce natural de localización de los nuevos migrantes y del proletariado expulsado por la remodelación urbana.

Según información recopilada por Guillermo Rosenblüth (1968), la formación de las callampas presentó un periodo de máxima expansión entre los años 1952 y 1959, pasando de 16.502 a 32.307 familias. La intervención estatal a través de la Corporación de la Vivienda (CORVI), mediante la puesta en marcha de un programa habitacional de erradicación, consiguió reducir la cifra a 16.402 familias en 1961, lo que representaba aproximadamente el 5 por ciento de la población del Gran Santiago.

La existencia de asentamientos poblacionales en condiciones de extrema miseria, como los *cités*, conventillos y callampas, unida a las presiones populares de las masas urbanas sobre el Estado, llevó a este último a poner en marcha una amplia política habitacional durante el decenio 1960-1969.

Tabla 1: Construcción de viviendas en el periodo 1960-1969

Periodo	Vivienda definitiva del sector público	Vivienda definitiva del sector privado	Totales
1960-1964	35.050	35.522	67.572
1964-1969	52.540	43.294	95.834
Total	87.590	75.816	163.406

Fuente: Ministerio de la Vivienda de Chile, *Estadísticas habitacionales*, Santiago, 1970.

Respecto de la política habitacional pública de los dos periodos [el primero durante la presidencia de Jorge Alessandri Rodríguez (1958-1964); el segundo durante el mandato de Eduardo Frei Montalva (1964-1970)], no obstante los supuestos políticos de los dos gobiernos, el porcentaje de viviendas construidas en comunas con predominio de sectores sociales medios-altos fue apreciablemente más alto durante el periodo demócratacristiano de Frei (34,48 por ciento), que durante la administración [de centroderecha] de Alessandri (26,46 por ciento).

En relación con la política de vivienda privada, su comparación en los dos periodos invierte la tendencia observada respecto de la política de vivienda financiada por el sector público: en el gobierno de Alessandri, dos tercios de las viviendas construidas lo fueron en comunas de sectores medio-altos y altos, frente a un 43,24 por ciento durante el gobierno de Frei.

Si bien numéricamente la Democracia Cristiana supera el periodo alessandrista en la construcción de viviendas definitivas en el ámbito público y privado, no es menos cierto que la política de vivienda del gobierno de Frei se definió por su carácter masivo y de solución habitacional transitoria y de emergencia (desgraciadamente para los sectores populares urbanos, no trascendió más que en soluciones de emergencia). Su núcleo vertebral fue la Operación Sitio: "operación tiza", al decir de los pobladores. Esta consistió en entregar masivamente un pedazo de suelo donde la familia favorecida levantaba una vivienda (36 metros cuadrados de construcción) con materiales ensamblables de madera rústica entregada por el Estado, dotación urbanística mínima, e inconcluso o inexistente equipamiento social. Durante todo el gobierno de Frei se realizaron en el Gran Santiago 75.557 operaciones sitio.

#### Nuevas modalidades de la presión reivindicativa urbana

No obstante la intervención estatal en la implementación de políticas de vivienda popular anteriormente descritas, a partir de 1964 comenzó a manifestarse una nueva modalidad de presión reivindicativa urbana: los campamentos. El campamento es una modalidad de poblamiento espacial formado por un conjunto de familias sin casa, las cuales, organizadas y dirigidas por partidos y movimientos políticos, "toman y se apropian" de predios urbanos, públicos o privados, como medida de presión para solu-

cionar sus necesidades habitacionales. Las características típicas del fenómeno de los campamentos pueden ser brevemente resumidas de la siguiente manera: a) el campamento constituye una acción explícitamente desafiante de las normas de apropiación del espacio urbano; b) es un tipo de poblamiento conducido políticamente y asociado a una estrategia política de vinculación de los sectores populares, mediada por la reivindicación urbana, a un proyecto global de transformación de la sociedad; c) se apoya en una estructura organizativa compleja de defensa, control social, presión institucional y extrainstitucional; d) su constitución requiere generalmente un largo proceso organizativo previo a la toma y de selección de sus miembros componentes; e) su localización espacial, tanto como las características de la vivienda y su dotación urbanística y social tienden a ser incorporadas dentro de los objetivos de la presión; f) la implantación espacial de los campamentos ocurre de preferencia en las áreas periféricas del contexto urbano; g) físicamente, el campamento es una agregación de viviendas precarias, inicialmente levantadas con material rústico (latas, plástico, madera, cartón, otros), carentes de los más esenciales servicios (agua, luz, alcantarillado, fuentes de consumo, locomoción...). Mediante presión sobre las instituciones estatales, generalmente logran ser dotadas de vivienda provisoria mínima y de algunos servicios esenciales.

Tímidamente expresado durante 1964-1966, cuando sólo ocurrieron seis tomas exitosas en el Gran Santiago, la experiencia se acentuó con ocasión de las elecciones de regidores comunales (concejales municipales) en el año 1967. Durante ese año se materializaron trece tomas de terrenos, destacándose las de las comunas de La Cisterna, Conchalí, Ñuñoa y Barrancas, comuna esta última donde 648 familias —tras violento enfrentamiento policial, que provocó la muerte a una niña de nombre Herminda— constituyeron el campamento Herminda de la Victoria. Desde esta toma hasta los sucesos de Puente Alto, en junio de 1970,\* inminente ya la elección presidencial, la reivindicación urbana fue sometida a una permanente represión oficial. En 1968, las tomas decayeron a cuatro, destacándose la ocurrida el 7 de febrero, integrada por 5 mil pobladores del campamento Violeta Parra.

\* El 26 de junio de 1970 murió en Puente Alto el estudiante Claudio Pavez Hidalgo, militante socialista y dirigente de las juventudes del partido en Casas Viejas, quien durante una protesta fue abatido por un proyectil calibre 38 mm. Resultó herido Patricio Núñez, quien falleció posteriormente. [N. de E.]

Nuevamente las contingencias electorales —elecciones de diputados y senadores— suscitaron la reactivación del proceso de tomas durante 1969. La reivindicación urbana adquirió fisonomía propia como un movimiento social (35 tomas de terreno en el Gran Santiago), implicando a numerosos grupos familiares, organizados y decididamente conducidos políticamente. Los sucesos ocurrieron tanto en comunas centrales (Santiago), comunas de residencia de sectores sociales medio-altos (La Reina, Ñuñoa), como en las comunas periféricas (San Miguel, Renca, Conchalí, La Cisterna y La Granja). En la comuna de Renca, 675 familias procedentes de nueve Comités Sin Casa, organizados por el Comando Comunal de Pobladores Sin Casa y apoyados por una senadora y dos diputados comunistas, tomaron un predio el 3 de mayo. En la comuna de La Cisterna, 1.710 personas tomaron un predio, formando el campamento Pablo de Rokha. Los faldeos del cerro San Cristóbal, tradicional lugar de formación de callampas, nuevamente fueron ocupados por 120 personas.

La proximidad de la elección presidencial, la agitación política que ella provocaba y las tácticas de captación política de los diferentes partidos ofrecieron el marco propicio para que la reivindicación urbana se expresara en su máxima intensidad en 1970. El 12 de enero, en la comuna de La Florida, 1.200 familias iniciales formaron el campamento Unidad Popular, en respuesta —entre otros motivos— a la “tramitación” de que eran objeto por parte de las autoridades de la vivienda. En la materialización de la toma participaron parlamentarios del Partido Comunista, uno de ellos presidente de la Central Única de Trabajadores de Chile (CUT), el presidente y vocales de la Federación de Estudiantes de la Universidad de Chile (FECH), regidores y las Juventudes Comunistas, que habilitaron un policlínico de emergencia.

El 26 de enero, 575 familias se tomaron un predio en la comuna de La Granja. Este campamento constituyó el primer intento de implantación del Movimiento de Izquierda Revolucionaria en el sector popular urbano. Este movimiento, dada la línea política revolucionaria que desarrollaba, sufrió la más fuerte represión estatal, siendo asediado y reprimido por la policía durante un mes. La preparación política y organizativa previa, así como la cuidadosa selección de sus integrantes, les permitió sortear con éxito la contingencia. Por el esquema político de trabajo para el frente de pobladores y por las condiciones de represión, desarrollaron originales formas organizativas, consistentes en: a) organización parami-



litar de defensa; b) organizaciones de solidaridad (ollas comunes); c) organizaciones de salud (policlínicos de emergencia y milicias sanitarias); d) organizaciones de control social, vigilancia y justicia popular (control del consumo alcohólico, protección de la mujer y los hijos, normas de participación y trabajo comunitario, prevención de la delincuencia y juzgamiento por la asamblea de pobladores a los transgresores de las normas del campamento); e) organizaciones culturales de formación y educación ideológica de clase.

El 2 de febrero, 430 familias se apropiaron de terrenos en la comuna de Conchalí, colocando afiches del candidato oficialista Radomiro Tomic, adheridos a sus rústicas viviendas. Dirigidos por parlamentarios del Partido Demócrata Cristiano, tomaron el predio sin sufrir represión policial.

El 3 de agosto, un millar de personas, a pleno medio día, levantaron carpas en un predio tomado de la comuna de La Cisterna. La toma fue la respuesta de los pobladores de la comuna, conducidos por el Partido Comunista, ante las maniobras de funcionarios de gobierno, que exigían a los futuros asignatarios su adhesión a la candidatura oficialista. El campamento se dividió políticamente, conformando el campamento Venceremos (Unidad Popular), con 2.000 familias, y Las Acacias (Democracia Cristiana), con 2.500 familias aproximadamente. El 20 de agosto, un centenar de pobladores llevó a cabo una huelga de hambre en los jardines del Congreso Nacional, exigiendo pronta solución a sus problemas habitacionales. El 31 de agosto, 1.500 familias constituyeron el campamento Bernardo O'Higgins, en la comuna de Barrancas. En septiembre, 1.500 familias fueron llevadas por regidores demócratacristianos a predios de propiedad de la Corporación de la Vivienda (CORVI), anunciando la eliminación de dicha institución por parte del futuro gobierno de la Unidad Popular.

En el interregno entre el 4 de septiembre, fecha del triunfo electoral de la Unidad Popular, y la toma del poder, 4 de noviembre, se registró el mayor número de tomas de terrenos urbanos. A partir de la última fecha, empezaron a ocurrir numerosas tomas de apartamentos y viviendas en construcción en el Gran Santiago, en las que llegaron a participar unas 1.500 familias, como nueva expresión de la reivindicación urbana conducida por la oposición [al gobierno saliente]. Los registros oficiales relativamente más completos con información sobre tomas de terrenos ocurridas entre 1969 y mayo de 1971 entregan los siguientes resultados:

Tabla 2: Número de familias por comuna residentes en "campamentos" en el Gran Santiago

Comunas	Nº de tomas	Nº de familias
Barrancas	29	9.104
La Florida	20	7.332
La Cisterna	40	5.689
San Bernardo	45	5.373
Nuñoa	21	5.233
Conchalí	25	4.472
La Granja	28	4.231
San Miguel	25	2.903
Las Condes	26	2.749
Maipú	12	2.528
Puente Alto	7	2.147
La Reina	13	1.359
Renca	9	897
Quinta Normal	4	391
Providencia	8	302
<b>Total</b>	<b>312</b>	<b>54.710</b>

Fuente: Datos elaborados por los autores a partir de informaciones del Ministerio de la Vivienda, mayo 1971.

Tomando como promedio cinco personas por familia, en mayo de 1971 aproximadamente el 10 por ciento de la población del Gran Santiago se hallaba viviendo en campamentos.

A pesar de los esfuerzos gubernamentales por atender las necesidades habitacionales populares mediante un programa de emergencia, que consultaba la construcción de 80 mil viviendas en el primer año del gobierno popular [de Salvador Allende], el proceso de tomas de terrenos continuó silenciosamente, extendiéndose a las capitales y ciudades provinciales, además de los tradicionales grandes centros urbanos: Concepción, Valparaíso, Viña del Mar y Antofagasta. Nuestro registro de las tomas acaecidas en el Gran Santiago desde septiembre 1971 a mayo 1972 arroja un total de 88 acciones, con un volumen inicial de 4.160 familias.

Al igual que en Santiago, en la zona de Concepción —particularmente en la década de los cincuenta— ocurrieron numerosas tomas de predios.

En el año 1958, un gran número de familias invadió predios de la zona urbana de Concepción arrastrando sus problemas habitacionales hasta hoy día [1972], en que la Cooperativa del Barrio Norte (CODEBAN), constituida por 40 mil personas —20 por ciento de la población de la ciudad— presiona a las autoridades de vivienda tras una solución. Las primeras tomas masivas en la provincia fueron conducidas por la Democracia Cristiana, a raíz de las elecciones de diputados y senadores de 1969. San Miguel, Laguna Partal, Teniente Merino, formados por alrededor de 6 mil familias, fueron el antecedente para la irrupción posterior de innumerables campamentos, de los cuales el campamento Lenin —constituido por mil familias— sobresalió por sus características organizativas y políticas. El periodo pre-eleccionario, momento típico de presión reivindicativa urbana políticamente incorporante, entregó al nuevo gobierno en esta delegación zonal un total de 8 mil familias en 32 campamentos, además de los anteriormente mencionados (Duque y Pastrana, 1972). La reivindicación urbana ha continuado manifestándose en la provincia, registrándose 73 tomas de terrenos con participación inicial de 2.736 familias en el último trimestre de 1971.

A diferencia de lo ocurrido en Santiago, Valparaíso y Antofagasta —los centros urbanos en que se gestó la movilización reivindicativa—, en la provincia de Concepción el proceso de toma de terrenos urbanos adquirió en el último periodo un definido carácter de enfrentamiento clasista directo. En los primeros, la reivindicación ha tendido a agotarse en la satisfacción inmediata de las necesidades. En Concepción, por el contrario, las contradicciones de clase han adquirido una modalidad de lucha directa entre amplias capas del proletariado y subproletariado con la burguesía rentista urbana. Se observa allí, cada vez más, la capacidad de iniciativa de las masas que, aun sobrepasando a las directivas partidarias, luchan por cambiar las relaciones de producción imperantes.

Un estudio conjunto de la Universidad de Chile y ELAS-FLACSO<sup>1</sup> del año 1971 sobre los asentamientos poblacionales del más bajo estándar habitacional y dotación urbanístico-social de las ciudades de Valparaíso y Viña del Mar (67 poblaciones), mostró que la mitad de ellos se han for-

<sup>1</sup> Datos de la investigación de la Universidad de Chile (Sede Valparaíso) y la Escuela Latinoamericana de Sociología (ELAS) / Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) (Chile, 1971) "Diagnóstico de los asentamientos urbanos deteriorados de Valparaíso y Viña del Mar". Valparaíso, (inédito).

mado en los últimos diez años. La mayoría de estos asentamientos se generaron a raíz del natural deseo de las familias por acceder a la vivienda propia. Asimismo, las catástrofes naturales (incendios, inundaciones, sismos) contribuyeron a favorecer su constitución. La demanda habitacional fue satisfecha preferencialmente por los mecanismos del mercado habitacional (compra de terrenos) y el apoyo estatal, siendo menos frecuentes las tomas de predios o la agregación espontánea de familias. En el año 1971, según el estudio mencionado, un 15 por ciento de la población de Valparaíso y Viña del Mar, aproximadamente 65 mil personas, residía en las poblaciones del más bajo estándar habitacional y dotación urbanístico-social. En esta zona, sólo se registran tomas de terrenos en el año 1971, materializándose en la cantidad de 19, con la participación de 4.600 familias.

En la ciudad de Antofagasta, en el año 1966, según un censo efectuado por el Arzobispado, el 45 por ciento de su población se encontraba viviendo en "poblaciones marginales". Por otra parte, según un estudio realizado por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo el año 1968, existían 9.800 viviendas de autoconstrucción no organizada, lo que representaba alrededor del 40 por ciento de las viviendas existentes (MINVU, 1968).

El desarrollo preferencial de planes habitacionales en la ciudad de Antofagasta y la concesión de terrenos de propiedad pública a los pobladores impidieron el desencadenamiento de un proceso masivo de tomas de predios. La cantidad de tomas ocurridas desde 1967 a la fecha [1972] es muy reducida, caracterizándose por el escaso número de grupos familiares involucrados en cada una de ellas, siendo excepcionales aquellas en que participó más de medio centenar de familias.

El proceso que analizamos tuvo manifestaciones en muchas otras ciudades del interior del país (Chillán, Linares, Puerto Montt, Osorno, otras). En algunas de ellas —centros de penetración del capitalismo agrario— se constituyeron, mediante la toma de terrenos, numerosos campamentos de tránsito habitados por núcleos familiares de trabajadores agrícolas estacionales.

### Otras manifestaciones de presión política y social

La movilización reivindicativa urbana hasta aquí reseñada enfatiza la lucha de los pobladores por la solución de su problema habitacional mediante las invasiones y tomas de predios urbanos.

Los campamentos han realizado numerosas movilizaciones de diferentes tipos, sea para presionar a las autoridades estatales por la rápida solución de los problemas que afectan directamente a los pobladores, sea prestando su apoyo solidario a las luchas por otras reivindicaciones de los sectores populares. Las reivindicaciones específicas de los campamentos son rápida construcción de las viviendas definitivas; dotación de una infraestructura urbana mínima (luz, agua, alcantarillado, calles...); higiene y salud pública (recolección de basuras, instalación de consultorios médicos...); servicio de locomoción colectiva; eliminación de la cesantía, etcétera. Además de su participación en otras tomas de predios urbanos, ciertos campamentos han proyectado su lucha a la esfera sindical, apoyando a los trabajadores en sus conflictos laborales, en algunos casos en asociación con un proyecto obrero de poder.

Para destacar la importancia política y social que adquieren las movilizaciones en que participaron los campamentos en el Gran Santiago, reseñaremos las tomas ocurridas en el lapso de septiembre 1971 a mayo 1972, a saber: una toma de ministerio, cuatro de municipalidades, ocho de delegaciones de la Corporación de Servicios Habitacionales (CORHABIT), cinco de industrias, ocho de predios urbanos, cinco de hospitales, veintinueve de buses de locomoción colectiva, numerosos bloqueos de calles, manifestaciones y concentraciones públicas, etcétera

Este tipo de movilizaciones de presión político-social que asume formas extralegales muestra el avance de las luchas de los obreros, campesinos, pobladores y estudiantes en todo Chile, desde el año 1968 hasta 1971.

Tabla 3: Ocupaciones ilegales en Chile desde el 1 de enero de 1968 hasta el 15 de junio de 1971

	1968	1969	1970	1971
Ocupaciones de terrenos de pobladores	8	73	220	175
Ocupaciones de industrias por obreros	5	24	133	339
Ocupaciones de fundos por campesinos	16	121	368	658
Ocupaciones de establecimientos por estudiantes	165	10	102	282

Fuente: Registro personal de los autores.

Hasta aquí, y en apretada síntesis, la "cronología" de la movilización reivindicativa urbana.

[...]

### Bibliografía

- Duque, Joaquín y Ernesto Pastrana (1972). *La movilización reivindicativa urbana en la provincia de Concepción*. Santiago: Escuela Latinoamericana de Sociología (ELAS) / Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Giuti, Jorge (1971). "La formación de las poblaciones en Santiago: aproximación al problema de la organización y participación de los pobladores", en: *Revista Latinoamericana de Ciencia Política*, 2. Santiago: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, (FLACSO); Escuela Latinoamericana de Ciencia Política, (ELACP). pp. 371-383.
- MINVU - Ministerio de Vivienda y Urbanismo; Dirección de Planificación del Desarrollo Urbano; Organización Profesional para el Estudio del Desarrollo Urbano y Rural (DUR) (Chile, 1968). "Estudio preinversional Antofagasta". 2 vols.
- Rosenblüth, Guillermo (1968). "Problemas socioeconómicos de la marginalidad y la integración urbana", en: *Revista Paraguaya de Sociología*, 11 (abril). Asunción: Centro Paraguayo de Estudios sociológicos.
- Urrutia, Cecilia (1972). *Historia de las poblaciones callampa*. Santiago: Editorial Quimantú.



## Lucha, vida, muerte y esperanza: historia de la población La Victoria\*

Guillermina Farías

[...]

Miércoles 30 de octubre, 6:30-7:00 de la mañana

En la 12ª Comisaría se dio cuenta de que un grupo de aproximadamente quinientas familias "callamperas" habían invadido los terrenos de la chacra La Feria. La Jefatura ordenó el envío de un pelotón de hombres a caballo para *el resguardo del orden público y de la propiedad privada*, y para controlar cualquier desacato a la autoridad. La orden principal era impedir los desmanes de los indigentes, y arrestarlos si era necesario.

Los pacos<sup>1</sup> no se hicieron repetir dos veces la orden; llegaron a todo galope arrasando y golpeando. Hombres, mujeres y niños; ancianos, rucas<sup>2</sup> y banderas: nadie se salvó del tropel. Adentro, el cura Del Corro y el pastor Eliseo Palma intentaban en vano parlamentar. Los yuyos eran cómplices de los pobladores, pues permitían, con su metro de altura, esconderse. La desigual batalla campal duró hasta como las cuatro de la tarde. La noticia se había esparcido por la radio y llegaron refuerzos de allegados, los conventillos<sup>3</sup>, los arrendatarios y los con orden de desalojo, que se fueron sumando. A las siete de la tarde ya había unas 2.500 familias, cerca de 10

\* Publicado originalmente en: VVAA. (1989). Constructores de ciudad. Nueve historias del Primer Concurso de "Historia de las poblaciones", Estudios Históricos y Sociales; Santiago: Ediciones SUR, pp. 57-63.

1 Policía.

2 Vivienda de los pueblos originarios; por extensión, cualquier vivienda precaria.

3 Viviendas colectivas instaladas en casas unifamiliares adaptadas para tal fin, generalmente en mal estado o construcciones precarias levantadas o habilitadas para este objeto. Su característica principal era que cada familia disponía de una pieza que daba a un pasillo o a un patio común en el que ocasionalmente existía una fuente de agua y un servicio higiénico colectivo. *Revista de Urbanismo* 5 (enero) (2002) Universidad de Chile, Facultad de Arquitectura y Urbanismo.

mil personas. Al tomar conciencia Carabineros de que había niños, mujeres y ancianos, la represión cambió y se dio una nueva orden: que nadie entrara o saliera del sitio.

Ahora empezaban los problemas en el mismo sitio. No había agua, hubo que sacar del canal que pasaba por La Feria para beber algo caliente. Muchos ya habían hecho sus rucas, con cualquier cosa: yuyos<sup>4</sup>, frazadas, cartones y latas. Los más pitucos tenían carpas. Ese día fue agotador, pero también decisivo; valió la pena aguantar.

Los dirigentes de todos los comités se reunieron esa noche en una asamblea que duró varias horas; ahí se formó la primera directiva de la población, que quedó conformada por Juan Costa, el compañero Plaza, Luzmira Betancourt, Mayorinca Nowana. Los otros dirigentes quedaron como delegados; se organizaron comisiones, como la de vigilancia, subsistencia, sanidad, etcétera. Entre otras cosas, había que hacer nuevas encuestas, porque habían aparecido otros grupos. Ese día 30 de octubre pasó rápidamente, pero con cientos de historias propias: algunas nunca podrán ser escuchadas, porque sus protagonistas ya no están en esta vida.

[...]

El día 31 llegó el alcalde Palestro, Iris Figueroa y otros regidores. Tuvieron que escuchar todos los reproches de lo que no comprendían. Se nos ofreció la "cuba" (camiones cisternas) para repartir agua. Los regidores y parlamentarios de izquierda nos visitaban, nos animaban, y se movilizaban para presionar en el Parlamento y conseguir que nos dieran una manito. Carlos Ibáñez del Campo estaba en su último año; la elección del 58 llegaba y estaba apareciendo con mucha fuerza Alessandri, al que le decían *El Paleta*. Los otros eran Allende, Frei y el Cura de Catapilco, que fue el instrumento que debilitó la campaña de Allende.

La población iba tomando forma; algunos ponían luces con faroles de colores, para guiar en la noche; otros lo hacían mediante pitos o con la armónica; los menos creativos, con sus silbidos característicos. Casi todos los días había redistribución de lugares. Este jaleo duró todo el mes de

4 En Chile, jaramago, planta. Planta herbácea de la familia de las Crucíferas, con tallo enhiesto de seis a ocho decímetros, y ramoso desde la base, hojas grandes, ásperas, arrugadas, partidas en lóbulos obtusos y algo dentados, flores amarillas, pequeñas, en espigas terminales muy largas, y fruto en vainillas delgadas, casi cilíndricas, torcidas por la punta y con muchas semillas. Es muy común entre los escombros. [Diccionario RAE]

noviembre. El tamaño de los sitios disminuyó de 25 por 10 a 16 por 8 metros, para que alcanzara para todos. Esto dio origen a las poblaciones Galo González y Acevedo Hernández: esta última, en principio iba a ser un parque. El problema habitacional era prioritario.

El cuadro era pintoresco, sobre todo cuando se iba a trabajar, en que se tomaba una *golondrina*<sup>5</sup> de dos caballos que hacía el recorrido de San Joaquín por la hoy avenida La Feria hasta Departamental. Había que salir con dos pares de zapatos, uno para dentro y otro para afuera. Algunos salían a *patita* hasta San Joaquín a tomar la micro San Eugenio o la Vivaceta-Matadero. En fin, había que echar las patitas al trájín.

Todos trabajaban y se movilizaban; el padre Del Corro fue a hablar con el cardenal Caro, el cual apoyó a los callamperos y abogó por ellos. En noviembre se largaron las lluvias *mata pajaritos*<sup>6</sup>, que provocaron la muerte de veintinueve niños en edad de pecho. La neumonía, la diarrea y la sarna inundaron el campamento. Llegó la solidaridad de los universitarios de Arquitectura en forma de trabajos voluntarios, con lo cual la construcción de casas avanzó rápidamente, ya que casi todos los callamperos eran obreros de la construcción. Murieron seis niños más debido a las enfermedades. Desde el campamento salió una romería de denuncia que atravesó todo el centro en doloroso cortejo. Conservamos el nombre de cuatro de los niños: Luis Alberto Díaz Castro (tres años), Isabel Igera (dos meses), Octavio Cordero (siete meses), Gladys Morales.

Como en Santiago había un clima de Navidad, la situación conmovió a la opinión pública; el ministro de Vivienda se vio obligado a que se nos dejara en el terreno. La muerte de esos niños fue el precio que pagamos, como siempre, los pobres. Muchos nacieron la misma noche del 30 de octubre; a pesar del sacrificio, la gente se veía alegre. Muy rápidamente, antes de Navidad, estaban los sitios ya repartidos. Habíamos conseguido un derecho, pero nos dejaron caer un montón de deberes, como pagos por construcción, derecho a tierra, y unos cuantos más. Esa Navidad fue inolvidable: no podía haber mejor regalo navideño que cada uno en su sitio, que para muchos era el primero de su vida. No había luz eléctrica, pero estaba la luz de la esperanza. Celebrar el nacimiento de Cristo tenía para todos un nuevo significado.

5 Carro que se utilizaba para el transporte de objetos.

6 Lluvia de primavera, que se supone destruye los nidos, con la consiguiente muerte de las aves recién nacidas.

### Comienza la organización de la población

La gente se organizó en bloques y tenían presidente, secretario, tesorero, y delegados de Sanidad y Deportes. Había reuniones casi todas las noches, cuando se volvía del trabajo. Estas reuniones duraban hasta la madrugada, y si era día sábado, simplemente se amanecía. Las reuniones eran una verdadera escuela donde se exponían los problemas, se discutían y enriquecían las soluciones hasta encontrar las más adecuadas; también se aprendía a conocer las funciones de los alcaldes y regidores. A través de ellos podíamos descubrir cómo los partidos políticos asumían la problemática poblacional. Ellos, por su parte, orientaban y ayudaban a la solución de los problemas más elementales, incluso los conflictos entre pobladores. Sus fallos eran aceptados con gran respeto. Al delegado de Sanidad le correspondió una ardua tarea: ocuparse de los primeros pozos negros colectivos y, además, aplicar una serie de medidas de higiene. En esta etapa ya cada bloque organizaba su manzana.

Aún hoy se recuerdan las innumerables anécdotas de esa primera Navidad y Año Nuevo que pasamos juntos en nuestra querida población. Ocurrió en esos días un hecho que golpeó la conciencia de todos. La noticia provenía del Caribe. Un puñado de hombres había asaltado el cuartel Moncada. Se iniciaba la revolución. Nacía Cuba libre. La noticia provocó un carnaval que animó los corazones de miles de chilenos.

Transcurrieron los primeros meses en luchas continuas por lograr algunos derechos, como la instalación de pilones de agua o, mejor aún, el agua potable misma. Ya teníamos pozos negros cada cual en su sitio. Se hicieron bailes por manzana para juntar peso a peso para los pilones, primero, y para cañería y llaves después. Nada se nos dio gratis: lo que sí peleaban los dirigentes era que se nos cobrara lo justo y nada más.

Recuerdo inolvidable: la Ley Millas, hecha para que los sitios tuvieran ley de desgravamen —igual que la casa—, y su precio no fuera reajutable. Entre los que se destacaron en ese tiempo al interior de la población podemos mencionar a Digna Gatica, que era la que nos vendía paquetitos de té, azúcar y yerba mate. También durante un montón de tiempo tuvimos que hacer pan amasado en casa, porque no había negocios.

Si hoy a alguien le preguntas si quiere vender su sitio, la respuesta será negativa, ya que cada ladrillo, cada puerta, cada tabla, tiene su propia historia. Historia de sacrificio, de privaciones, de penas y alegrías. Lo que

existe hoy —un cuartel de Carabineros, el policlínico, la escuela, etcétera— fue pagado con este precio.

Construimos la primera escuela con adobes hechos con paja que nos conseguíamos en la pesebrera del Club Hípico. Las señoras se conseguían la paja, los jóvenes hacían los adobes y los maestros los pegaban. Se fue formando la escuela, que tenía una curiosa arquitectura: era redonda. Realmente merecen un homenaje los profesores que en esas aulas hicieron sus clases, porque demostraron que creían en nosotros. Tiempo después fue demolida para dar paso al policlínico, que también construyeron esas manos pobladoras. El “poli” viejo se transformó en el primer cuartel de policía de La Victoria; incluso al modificarlo se hicieron calabozos en los boxes médicos. En fin, lo que primero fue “poli” y después cuartel, en años siguientes se transformó en una Central de Compras del hoy Sindicato de Comerciantes.

Se conserva la organización por cuadra, que fue recreada en 1983, cuando enfrentamos nuevas necesidades. Siempre se celebra el 30 de octubre y la Navidad como hechos de dolor. También se recuerdan hechos de dolor, como los desaparecidos y/o muertos; entre ellos, Iván Fuentes, Miguel Zabala, Samuel Ponce, Hernán Barrales, Boris Vera, Cecilio Piña y, por supuesto, el padre André Jarlan. También penan algunas malas conductas, como cuando se apedreó al padre Del Corro porque quería dos sitios para su iglesia. ¡Cuánta falta nos hace hoy!

Quedan muchas cosas que contar: los trabajos juveniles, las reuniones en la Casa Chile, las peleas por cada cosa que conseguimos. La historia se sigue construyendo cada día, pero aún está presente ese día en que todos unidos, sin mirar nada más que la necesidad común y de cada uno de nosotros, fuimos capaces de iniciar la construcción de nuestra historia.

## Capítulo II

### La destrucción de la ciudad: castigo y mercado (1973–1990)

## Presentación

---

Quedan pocos recuerdos del Santiago de los movimientos populares e irrupción de los pobladores en el espacio urbano. Su pérdida se inició con la dictadura militar (1973-1990), cuando el país fue declarado en estado de guerra contra un enemigo interno concentrado en las ciudades. Éstas fueron ocupadas militarmente y se convirtieron en el *teatro de la guerra*. Las autoridades públicas y los dirigentes sociales fueron detenidos, muchos asesinados; las administraciones municipales intervenidas, los partidos políticos proscritos.

Si bien los discursos y prácticas de violencia y terror de la dictadura fueron parcial pero duramente cuestionadas, tanto nacional como internacionalmente, no fueron o no pudieron serlo ni sus discursos y prácticas de disciplinamiento y control en la ciudad, ni su énfasis en el mercado como (des)regulador. Chile fue el primer país que adoptó una plataforma estatal neoliberal, y lo hizo por la fuerza (Harvey, 2007: 7-9). Tal como señala este autor, la dictadura militar impuso el modelo neoliberal, y los supuestos, prácticas y valores que lo articulan

Entre 1973 y 1990 se produjo un paso paulatino —en la terminología de Gramsci (2004: 394-395)— desde un discurso *dominante* impuesto mediante la coerción a un discurso *hegemónico*, un proceso activo que involucra instituciones, prácticas, consensos y un orden social. Esta creación involucró un cambio en la simetría de los intercambios y en las construcciones de sentido: el conflicto perdió legitimidad y pasó a ser socialmente invisible.

Para la construcción y apropiación de este discurso hegemónico neoliberal se articularon distintos consensos y valoraciones en diferentes ámbitos y niveles: desde los grandes avisos en las calles, donde se leía “En Orden y Paz Chile Avanza”, una frase paradigmática de la dictadura que



excluía el conflicto como eje constituyente de los procesos del momento; hasta los discursos y mecanismos mediante los cuales se promovía que la producción y reproducción de una cultura urbana debían estar marcadas por la primacía de las plusvalías como primera motivación y visión de la ciudad.

Durante este periodo se establecieron las bases del actual desarrollo urbano de Santiago. Se reordenó el espacio de la ciudad. La antigua estructura administrativa y territorial de los municipios desapareció: un territorio hasta ese momento dividido en 14 comunas, se fragmentó en 32 unidades territoriales. Los gobiernos municipales democráticos fueron intervenidos y posteriormente reorganizados con autoridades designadas. Los antiguos territorios municipales se modificaron, se cambiaron sus límites, se subdividieron, todo esto bajo el criterio de establecer una homogeneidad socioeconómica que permitiera tanto un mejor funcionamiento administrativo como el control político de los habitantes.

En el mismo periodo se reordenó la tenencia del suelo urbano. Para esto, en un proceso de erradicaciones y radicaciones, se trasladó a unas 130 mil personas que vivían en campamentos establecidos con anterioridad al golpe militar (*Hechos Urbanos* 35: 11). Uno de los criterios para erradicar fue el de las potencialidades inmobiliarias de los lugares que se habían ocupado: sobre esa base se despejaron grandes zonas, sentándose las bases para un desarrollo inmobiliario que abarca desde los años noventa a la fecha. Otro de los criterios fue reordenar el espacio político urbano y dispersar a los pobladores, que habían sido un actor social y movilizador importante. Erradicar no significaba trasladar a todos los pobladores a una nueva localización, sino dispersarlos en distintos lugares de la ciudad.

En otra línea de la construcción de la ciudad neoliberal, se desmanteló el Estado de Bienestar, tanto por el criterio económico que llevaba a reducir el gasto social al máximo, incorporando al mercado como ente proveedor de servicios anteriormente provistos por el Estado, como por el criterio político de "individuación", que implicaba "la idea del individuo que compite y elige en la variedad del mercado la oferta más conveniente" (Martínez y Palacios, 1996: 192).

Simultáneamente, el espacio social de la ciudad cambió como expresión de la pérdida de los derechos sociales y políticos y de la descentralización de los servicios públicos, como educación y salud, cuya administra-

ción fue traspasada en parte a los municipios, en un proceso que alcanzaba su plenitud en la privatización de los mismos. La vivienda dejó de ser un derecho para los ciudadanos; los subsidios habitacionales tuvieron por objeto la construcción de unidades de vivienda por sobre la satisfacción de necesidades sociales. Se estableció una nueva legislación laboral que redujo la capacidad de negociación de los trabajadores. Y la privatización de la seguridad social, iniciada en esos años, condujo posteriormente a la creación de grandes fondos de inversión —las AFP, Administradoras de Fondos de Pensiones— que hoy día inciden en el mercado de la tierra urbana y de expansión de la ciudad. Constituyen la fuerza motriz del desarrollo inmobiliario en la medida en que amplían el mercado de capitales de largo plazo, que permite financiar la adquisición de vivienda para aquellos hogares que tienen capacidad de endeudamiento.

Como señalan Martínez y Díaz (1995), entre los años 1973 y 1990 la reestructuración (la creación neoliberal) tuvo dos momentos:

- Un primer momento fundacional, entre 1973 y 1983, en el que se implementó un programa radical de políticas de libre mercado con influencia de la escuela económica de la Universidad de Chicago, reconocida por su tendencia anti-keynesiana (Collins y Lear, 1995). Esta fase, que estuvo marcada por dos grandes recesiones (1974-75 y 1982-83), implicó la apertura comercial, el desmantelamiento de los controles estatales y las privatizaciones de empresas públicas de servicios, entre otras medidas.
- Un segundo momento, entre 1983 y 1990, que se inició con la crisis de 1983. En ese lapso se profundizó y consolidó el modelo, se llevaron a cabo los ajustes hacia una economía exportadora con el objetivo de consolidar el sistema de mercado y el Estado Subsidiario, lo que se llevó a cabo sobre la base de un gran endeudamiento externo. En el marco de acuerdos con el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, se produjo una segunda ola de privatizaciones de empresas públicas; entre ellas, de los fondos de pensiones y salud.

Tomando en cuenta lo señalado, las reformas neoliberales se pueden resumir en la apertura externa, la liberalización de precios y mercados, la privatización de empresas públicas y la desregularización del mercado del trabajo. En este contexto, el Estado no se debilitó, pero sí se asoció con el

empresariado a fin de desarrollar políticas macroeconómicas, abandonar políticas de desarrollo empresarial y productivo y reducir los gastos fiscales.

Lo que debe llamar la atención es que, para imponerse, el proceso antes mencionado recurrió a un reordenamiento territorial, a la pérdida de espacios comunales compartidos y a la cancelación del espacio político, de los derechos sociales, políticos y económicos, y con ello de las conquistas laborales y democráticas de años de luchas de los sectores populares.

Para dar cuenta de este momento de la reestructuración de Santiago, de aquello que se destruyó y de lo que reconstruyó el neoliberalismo, hemos seleccionado los siguientes textos:

- Alfredo Rodríguez (1983). "Cómo gobernar las ciudades o principados que se regían por sus propias leyes antes de ser ocupados". En: Rodríguez, Alfredo. *Por una ciudad democrática*. Santiago: Ediciones SUR.
- "Las víctimas de un año de protesta y represión". *Hechos Urbanos*. Suplemento *Juventud*, s/n. Santiago, Chile: SUR Estudios, 1984.
- Eduardo Morales y Sergio Rojas (1987). "Relocalización socio espacial de la pobreza. Política estatal y presión popular". En: VV.AA., *Espacio y poder: los pobladores*. Santiago de Chile: FLACSO.
- Clarisa Hardy (1988). "Estructura administrativa de la ciudad". En: *La ciudad escindida*. Santiago: Programa Economía del Trabajo (PET).

Partiendo de una cita de *El Príncipe* de Maquiavelo —según la cual, para poder gobernar una ciudad cuyos habitantes se regían por sus propias leyes, el gobernante no sólo tiene que dispersarlos; también tiene que hacerlos olvidar sus antiguos estatutos—, Alfredo Rodríguez presenta la forma como Santiago fue ocupada militarmente, destruyendo la organización política y social. La forma de gobernar comprendía una doble tarea: por una parte, hacer tabla rasa del pasado; y por otra, establecer los mecanismos que impidieran la rearticulación de los habitantes. Sólo de esa manera era posible establecer un nuevo orden. Señala que una ciudad segregada no basta para mantener el orden: se requiere que sus habitantes estén atomizados, dispersos, individualizados. La disciplina y el mercado simultáneamente segregan y disgregan a la población, y se presentan bajo un discurso que califica como "natural" este ordenamiento. Lo "natural" es la disciplina, la represión, el mercado; lo artificial es el espacio político,

los derechos, la libertad y los antiguos estatutos. Así, en la vida cotidiana de la ciudad el pasado reciente se disuelve, los derechos desaparecen, el mercado se impone. Una realidad urbana que oprime y a la vez abre nuevos caminos va presentando formas diferentes de organización en torno a la solidaridad y a la búsqueda de una totalidad diferente.

El segundo texto, un suplemento del Boletín *Hechos Urbanos*, que mensualmente publicó SUR desde 1980 a 1990,<sup>1</sup> presenta un recuento de las víctimas, muertos y heridos de un año de protestas urbanas en Santiago. Hasta 1983, el régimen militar parecía tener control sobre todo el territorio de la ciudad. Las acciones de protesta contra la dictadura se realizaban en el centro de la ciudad, tenían carácter simbólico y eran fácilmente controladas. Ese año comenzaron las protestas urbanas masivas, que en cada ocasión terminaban haciéndose ingobernables. La primera surgió de un llamado de los dirigentes políticos y sindicales. Durante el día la respuesta fue escasa, pero en la tarde, desde sus casas y desde sus barrios, la población de Santiago sorprendió al gobierno por la masividad de su protesta. El desconcierto inicial dio paso a fuertes acciones de represión en los barrios de Santiago, que dejaron decenas de muertos y cientos de heridos. Colocar este texto nos pareció importante para contrastar con una concepción de las políticas urbanas que las hace aparecer como asépticas, instrumentos tecnocráticos y naturales, cuando en la realidad son violentas: suelen dejar muertos y heridos.

El artículo de Morales y Rojas, "Relocalización socio-espacial de la pobreza", presenta una cartografía de los traslados de población que ocurrieron en Santiago durante los años 1979 y 1985, periodo en el cual se regularizó la tenencia de los asentamientos irregulares en Santiago. Aquí ya aparecía un rasgo diferente a otros procesos de igual nombre en América Latina: mientras en otros países se comprendía por *regularización* la entrega de propiedad a los ocupantes precarios, en Santiago la regularización de la tenencia consistió en la devolución de la tierra a sus antiguos propietarios. Para esto, las familias que ocupaban terrenos invadidos fueron trasladadas a conjuntos de viviendas en la periferia de la ciudad. Así, regularizar la tenencia iba más allá de resolver casos singulares; era una de las bases para la reestructuración del mercado del suelo urbano.

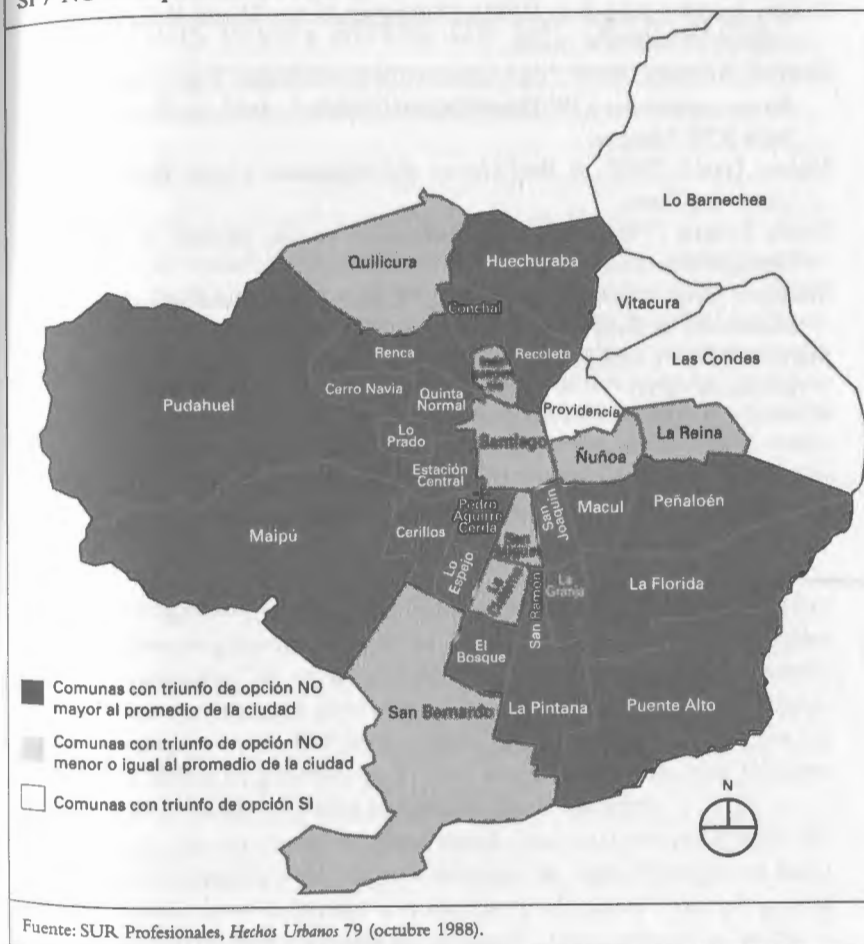
<sup>1</sup> A cargo de la publicación de *Hechos Urbanos* estaban los investigadores de SUR Vicente Espinoza, Alex Rosenfeld, Alfredo Rodríguez y Olga Segovia.

El segundo rasgo singular de ese proceso de traslado, y que Morales y Rojas destacan, fue el reparto de las familias de los campamentos en múltiples localizaciones, desvinculándolas entre sí. Este movimiento puede leerse desde la geopolítica militar, en el sentido de que los pobladores que en años anteriores habían desafiado el orden urbano a través de las tomas de terrenos, ahora se veían neutralizados por su dispersión en el área urbana. Pero se les destinaba sólo a las zonas de la ciudad que no tenían un potencial inmobiliario inmediato.

Clarisa Hardy, en su artículo "Estructura administrativa de la ciudad", indica cómo la construcción de un nuevo orden neoliberal necesitó de reformas en el sistema político-administrativo, lo que se materializó en una nueva división político-administrativa del país y de las autoridades que gobernarían. La nueva estructura incluyó 13 regiones con 51 provincias y 335 comunas; en paralelo, se establecieron líneas de acción, instituciones estatales, autoridades y marcos legales. La autora señala que esta organización territorial, en un marco de desconcentración, aseguraba la distribución del poder central, pero también el control político, y no disminuía sino que aumentaba la diferencia entre comunas y la segregación socioespacial. Todo esto era congruente con una concepción geopolítica que asegura una distribución del poder central altamente protegido en lo político y subsidiario en lo económico. En este marco, la gestión municipal se centraba en la figura del alcalde, que ejercía el poder de manera unipersonal, lo que se ha descrito como la "alcaldización" de los municipios.

Al final del periodo de la dictadura, Santiago habría vuelto a ser una ciudad ordenada. Nada ilustra más claramente ese "orden" que la ciudad fragmentada socioeconómica y políticamente que muestra el plano 1, con los resultados por comuna del plebiscito de octubre de 1988 en que se dirimía la permanencia de Pinochet en el poder: aquellas comunas en que ganó la continuación del régimen (el Sí) corresponden exactamente a los territorios donde residían los sectores de mayores ingresos no sólo de la ciudad, sino también del país.

Plano 1: Comunas del Gran Santiago por porcentajes de votación Sí / NO en el plebiscito de 1988



### Bibliografía

- Collins, Joseph y John Lear (1995). *Chile's Free-Market Miracle: A Second Look*. Oakland: Food First Books.
- Gramsci, Antonio (2004). "La formación de intelectuales. Textos de los cuadernos posteriores a 1931", en: Gramsci, Antonio. *Antología*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Harvey, David (2007). *A Brief History of Neoliberalism*. Nueva York: Oxford University Press.
- Hechos Urbanos* (1984). *Boletín de información y análisis*, número 35 (agosto). Santiago: Ediciones SUR.
- Martínez, Javier y Álvaro Díaz (1995). "Chile: la gran transformación", en: *Documentos de Trabajo*, No. 148. Santiago: Ediciones SUR.
- Martínez, Javier y Margarita Palacios (1996). *Informe sobre la decencia*. Santiago: Ediciones SUR.

## Cómo gobernar las ciudades o principados que se regían por sus propias leyes antes de ser ocupados\*

Alfredo Rodríguez

En verdad, el único medio seguro de dominar una ciudad acostumbrada a vivir libre es destruirla. Quien se haga dueño de una ciudad así y no la aplaste, espere ser aplastado por ella. Sus rebeliones siempre tendrán por baluarte el nombre de la libertad y sus antiguos estatutos, cuyo hábito nunca podrá perder el tiempo ni los beneficios. Por mucho que se haga y se prevea si los habitantes no se separan ni se dispersan, nadie se olvida de aquel nombre ni de aquellos estatutos, y a ellos inmediatamente recurren en cualquier contingencia.

Nicolás Maquiavelo, *El Príncipe*, Capítulo V.

**E**l Magnífico Lorenzo de Médicis estaba bien informado sobre cómo se gobierna una ciudad. Una "larga experiencia de terribles acontecimientos" de su época habían permitido a Nicolás Maquiavelo conocer que la forma de gobernar —dispensar favores y castigos— dependía de la manera como el Príncipe había alcanzado la soberanía. Que era distinta la forma de gobernar en el caso en que se contaba con el apoyo del pueblo a cuando se estaba respaldado por los señores.

Conocía que no era una empresa difícil conquistar, ocupar y gobernar una ciudad habituada a vivir bajo el dominio de algún Príncipe; sus habitantes estaban acostumbrados a obedecer y el nuevo Príncipe podría "fácilmente vencerlos y ganarse su voluntad". Pero, conquistar, ocupar y gobernar una ciudad cuyos habitantes habían estado acostumbrados a vivir en libertad, a dictarse sus propias leyes, era una empresa difícil en la cual no cabían concesiones; o se la destruía, o a la postre la ciudad —sus habitantes— aplastaba al Príncipe.

\* Publicado originalmente en: Rodríguez, Alfredo (1983). *Por una ciudad democrática*. Santiago: Ediciones SUR. pp. 9-43.



La única forma de conquistar este tipo de ciudades era destruyéndolas. Destruyendo sus estatutos, su organización. Pero esto no era condición suficiente. Era necesario también dispersar, separar a sus habitantes de tal manera que no pudieran reconstruir su pasado, ni el recuerdo de su antigua libertad y estatutos. La forma de gobernar comprendía una doble tarea: por una parte, hacer tabla rasa del pasado; y, por otra, establecer los mecanismos que impidieran la rearticulación de los habitantes. Sólo de esa manera era posible establecer un nuevo orden. La política urbana que Maquiavelo presenta al Príncipe tiene una actualidad y vigencia que nos sorprende. ¿No son acaso esas recomendaciones muy similares a lo que ha ocurrido en nuestras ciudades?

La ciudad del pasado ha sido destruida. El escenario urbano que conocíamos antes del golpe de Estado [de 1973], la organización social existente en las ciudades, ha desaparecido. Su recuerdo es constantemente acosado para evitar que resurjan las antiguas costumbres de los habitantes. Al parecer, antes de la palabra *Orden*, sólo existían las tinieblas y el caos. La población fue dispersada, separada, al haber sido socialmente atomizada en sus poblaciones y en sus lugares de trabajo. La ciudad, el escenario urbano, se ha convertido en el espacio de la disciplina. Represión y mercado, simultánea y complementariamente, disgregan y segregan a la población; la disuelven en individuos controlables, moldeables, ubicables y ubicados.

### Los antiguos estatutos

El gobierno, la autoridad, el discurso oficial, nos entrega constantemente una lectura de lo que era el escenario urbano en la época anterior al golpe militar; una imagen del pasado equivalente a la irracionalidad, el desorden, la anarquía y la violencia: caos.<sup>1</sup>

1 De los innumerables ejemplos podemos citar: "La palabra 'caos' sintetiza nuestra realidad no sólo en lo económico, sino en todo el cuadro social. El quiebre de una institucionalidad política agotada e ineficaz para sobreponerse a la agresión totalitaria, la violencia extendida a todo nivel y estimulada por el propio Gobierno, y el odio sistemáticamente fomentado por éste entre los chilenos, eran los demás elementos con los cuales el comunismo preparaba su asalto al poder total, a través de la guerra civil". Exposición del ministro de Hacienda, Sergio de Castro, *El Mercurio*, 25 de julio de 1981.

Referencias como "En Orden y Paz Chile Avanza", con la que avisos luminosos refutan indirectamente el pasado a los vehículos que avanzan por las calles de Santiago rumbo al barrio alto; fotografías que cada cierto tiempo reaparecen y que se utilizan para contraponer la imagen de un periodo caótico con una del presente de orden y disciplina.

Discurso surrealista que impone el orden a través del terror de la imagen desprovista de contexto; hipnotizante autoritarismo del discurso sin interlocutor que impide la respuesta; terrorismo de las palabras que, ocultando la explicación histórica, reduce la realidad a dos polos: ayer, manifestaciones estudiantiles / hoy, estudiantes secundarios pulcramente uniformados. La universidad con lienzos / la universidad recién pintada. Calles con enfrentamientos entre trabajadores y carabineros / calles en las que circulan libremente los automóviles. Vitrinas vacías y colas para el abastecimiento / vitrinas repletas de mercancías. Manifestaciones con cientos de banderas, de distintos países, de distintos partidos / la bandera nacional. Tomas de terrenos, campamentos / entrega oficial de viviendas de material sólido. Tomas de industrias / industrias produciendo, etcétera.

El caos es definido en oposición a una representación del orden que no se explicita y que corresponde a la única ubicación y relación de las clases sociales que la autoridad considera natural. Se habla de una época de caos en referencia a un periodo durante el cual los sectores populares comenzaron a ejercer roles y acciones en la ciudad que, de acuerdo con una determinada concepción del orden, no les correspondía: ocupación de terrenos en la ciudad y el campo; participación popular en las fábricas, en los organismos de la salud, educación; participación estudiantil. Una situación de este tipo no surge de la noche a la mañana. Se va construyendo lentamente, demora años.<sup>2</sup>

### La década de los sesenta

A mediados de los años sesenta, la Democracia Cristiana impulsó una vasta política de organización e integración de dos sectores sociales que

2 Los primeros movimientos de luchas urbanas, las ligas de arrendatarios, comenzaron a aparecer en 1925 (Alvarado, Cheetham y Rojas, 1973: 46-47).



hasta ese momento habían estado excluidos de la escena política: el subproletariado urbano y los trabajadores agrícolas. Era el intento de levantar un amplio frente pluriclasista que ampliara su base social de apoyo y que permitiera afianzar el proyecto de un largo periodo de gobierno. Este proyecto político intentaba modernizar la sociedad chilena en sus moldes capitalistas, aminorando las contradicciones resultantes de la explotación tanto en el campo como en la ciudad.

Se inició la Reforma Agraria y un proceso vertiginoso de organización campesina<sup>3</sup> que modernizó las condiciones de producción y que amplió el mercado de la industria sustitutiva de importaciones, eje del modelo de acumulación capitalista entonces vigente.

En las ciudades se estimuló el desarrollo de una amplia red de organizaciones comunitarias de nivel territorial<sup>4</sup>, que recibían apoyo desde la Consejería Nacional de Promoción Popular. Durante este periodo se legalizaron las Juntas de Vecinos, las que se establecieron como organizaciones de carácter funcional territorial.

Se dio un gran empuje al sector vivienda, ampliando la labor habitacional del gobierno, y se prestó atención a grupos de bajos ingresos que anteriormente no formaban parte del mercado de la vivienda. Se extendieron los estrechos márgenes de las antiguas soluciones habitacionales, estimulando los sistemas de autoconstrucción y cooperativas de vivienda,<sup>5</sup> iniciando nuevos canales de créditos,<sup>6</sup> entregando terrenos sin viviendas en las llamadas "operaciones sitio",<sup>7</sup> y se estructuró la acción del sector público con la creación del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

3 "En 1964 había 1.647 trabajadores agrícolas sindicalizados (antes de la ley de sindicalización), lo que representaba el 0,5 por ciento del total de asalariados agrícolas; en 1973 hay 207.910 sindicalizados, es decir, el 62 por ciento de los asalariados". Fondo de Educación y Extensión Sindical; Dirección del Trabajo (Chile, 1974).

4 En el Mensaje Presidencial de mayo de 1970 se señalaba que se había creado 3.487 Juntas de Vecinos en todo el país y que había en funcionamiento 9 mil Centros de Madres, con una participación de 450.000 mujeres.

5 El promedio de viviendas iniciadas durante el gobierno de Frei fue de 39.859, mientras que en el gobierno de Alessandri era de 30.465. Estimación según cifras de Haramoto (1980: 24).

6 A partir del criterio "una vivienda digna, pero ajustada a la real capacidad de sus asignatarios", se iniciaron los Planes de Ahorro Popular (PAP). Estos contemplaban distintas alternativas que variaban entre el PAP 1 que consistían en un sitio semi-urbanizado y el PAP 5 que correspondía a un departamento en edificios de cuatro pisos.

7 La "operación sitio" consistía en la entrega de un lote con urbanización básica, en ocasiones acompañada con unidades sanitarias y recintos mínimos habitables. Entre 1965 y 1970 se reali-

Este proyecto populista no pudo resolver las contradicciones que enfrentaba y creó las bases de su propio desbordamiento. En las áreas urbanas, los nuevos espacios de organización territorial —las unidades residenciales— abrieron un campo de competencia político electoral, en la perspectiva de las elecciones presidenciales de 1970.

Durante la campaña se desató un proceso de ocupaciones de terrenos urbanos sin precedentes,<sup>8</sup> que dio origen a una nueva modalidad de asentamiento: los campamentos.<sup>9</sup> En éstos, las experiencias de enfrentamiento a la represión policial y su organización interna, articulada por direcciones políticas partidarias, señalaron un quiebre cualitativo con respecto a las organizaciones de las poblaciones tradicionales. Las luchas por un terreno y la casa, al interponer sus demandas al Estado, comenzaron a situarse definitivamente en el plano de la lucha política.<sup>10</sup>

#### *El comienzo de los setenta*

El espacio urbano durante el gobierno de la Unidad Popular experimentó modificaciones importantes. En un lapso de tres años, más de 400 mil personas se habían instalado en los campamentos en la periferia de Santiago. Un gran contingente de población organizada y politizada, cruzada por redes organizativas que articulaban a hombres, mujeres, jóvenes y niños en defensa de sus distintos intereses urbanos: vivienda, salud, recreación, cultura, transporte, alimentación, autodefensa. El espacio urbano

zaron alrededor de 71 mil operaciones sitio y el Estado proporcionó entre 40 y 47 mil medianas. (Haramoto, 1980: 30)

8 De acuerdo con informe de la Dirección General de Carabineros al Senado, en 1968 hubo 8 tomas de terrenos urbanos; en 1969, 23 casos; en 1970, 220 casos, y en el primer semestre de 1971, 175 casos. (Castells, 1973: 25)

9 "En mayo de 1972, el Ministerio de la Vivienda había censado a 85 mil familias viviendo en 275 campamentos de Santiago, lo que significaba un total aproximado de 456 mil personas (el 16,3 por ciento de la población metropolitana), las que ocupaban 2.700 hectáreas". (Santa María, 1973).

10 "La originalidad y la importancia del proceso de tomas de terrenos urbanos en Chile radican justamente en su vinculación íntima a la cuestión del poder, ya que en muchos países latinoamericanos (Perú, Colombia, Venezuela, etcétera) se han dado ocupaciones ilegales de terrenos. Lo que es significativo en Chile es el papel directamente político jugado por dichos actos y, recíprocamente, la determinación de su contenido por la especificidad de la coyuntura en que se da y de la intervención diferencial de los agentes políticos". Equipo de Estudios Poblacionales CIDU (1972: 56).

comenzaba a convertirse en un espacio social altamente organizado, con potencial y capacidad movilizadora.<sup>11</sup>

La ciudad presentaba un rostro diferente al del pasado anterior. Los sectores populares, tradicionalmente relegados a la periferia, tenían presencia en casi todo el conjunto de la ciudad. El centro había perdido su carácter meramente administrativo o comercial para transformarse en el espacio de las manifestaciones, en el lugar donde los sectores populares expresaban su respaldo al gobierno. La ciudad entera, en sus muros, señalaba la presencia de los nuevos actores sociales: dibujos, consignas, banderas.

El ordenamiento urbano tradicional se resquebrajaba. Se cuestionaba la propiedad privada territorial a través de las tomas de terrenos. Se cuestionaba la propiedad privada de los medios de producción a través de las ocupaciones de industrias y de la creación del Área de la Propiedad Social.<sup>12</sup> Se cuestionaba el ordenamiento del conjunto de la sociedad a través de las organizaciones que en la base ejercían su poder de decisión.

El espacio físico de la ciudad, en 1973, comenzaba a fragmentarse en zonas en las cuales se expresaba la hegemonía territorial de las clases en pugna. La equiparidad de fuerzas y la duración de la indefinición de la lucha daban por resultado la determinación de zonas o espacios al interior de la ciudad en los cuales el dominio territorial de la burguesía o de las fuerzas populares se expresaba con mayor fuerza. Los campamentos y los cordones industriales definían zonas en las cuales la izquierda hacía descansar su poder movilizador.<sup>13</sup>

En los meses finales de la Unidad Popular, el espacio urbano comenzaba a invertir su racionalidad tradicional. El libre desplazamiento de la burguesía se veía disminuido; la apropiación individual, privada, del espacio urbano, se veía entorpecida. El control de la ciudad por parte de las clases dominantes se restringía a sectores limitados, e incluso en dichas

11 La dinámica de enfrentamiento de clases que tuvo lugar durante el periodo del gobierno de la Unidad Popular fue desplazando el eje de las contradicciones urbanas desde el de las reivindicaciones por la vivienda y el terreno al del consumo y abastecimiento directo. Con esto, nuevos elementos reivindicativos se incorporaron a las organizaciones y a la discusión política en las unidades residenciales, que condujeron a la coordinación entre éstas y el movimiento obrero.

12 En 1960, había 60 empresas en el sector público; en 1973, 620 empresas; en 1979, éstas habían sido reducidas a 40.

13 En los meses finales, los pobladores de los campamentos y poblaciones comenzaban a participar en los Comandos Comunales. La lucha por la vivienda pasaba a un nivel secundario: lo importante era la coordinación que iniciaba por primera vez las luchas conjuntas de sindicatos, organizaciones campesinas y organizaciones de las unidades residenciales.

zonas sentían la necesidad de organizarse para obtener protección territorial al interior de sus barrios. La burguesía se atrincheraba frente a una sociedad que entera se le venía encima.<sup>14</sup>

La irrupción de los sectores populares en la escena urbana amenazaba los intereses de las clases dominantes. La ciudad, Santiago 1973, ya no se ajustaba a la imagen que la burguesía tenía del ordenamiento segmentado y jerarquizado del espacio urbano. Las diferentes clases sociales tienen distintas imágenes de la ciudad de acuerdo con sus propios intereses, con cómo viven, transitan, duermen: el nuevo orden urbano que se gestaba les era inaceptable.

### La ciudad de la disciplina

Para el discurso autoritario, la respuesta a lo que él define como caos es la disciplina. Una disciplina que sea impuesta con tal fuerza, en forma tan drástica, que no sólo suprima el caos, sino que por su imposición establezca tanto las bases de un orden distinto, como la aceptación y el sometimiento a ese mismo orden, y su continuidad. Disciplina, en un primer momento, impuesta y a la larga aceptada, porque la posibilidad de la represión y del castigo está siempre presente como forma de socializar permanentemente a los distintos sectores dominados de la ciudad (y diferentes generaciones al interior de éstos).

El orden disciplinario se ha impuesto a través de operaciones simultáneas y complementarias: desarticulando, reordenando y castigando; estableciendo un nuevo orden que crea canales autoritarios de relación entre el gobierno y la población; y enseñando conductas a través del castigo, lo que va creando condiciones de aceptación y sumisión.

### Desarticulando

El país fue declarado en estado de guerra. Guerra contra un enemigo interno que estaba disperso en todo el territorio nacional, concentrado en

14 Por ejemplo, se pueden citar el Sistema de Acción Cívica (SACO) o Protección de la Comunidad (PROTECO), ambos sistemas de organización y protección barrial que se establecieron en las comunas de altos ingresos de Santiago.

las ciudades. La primera etapa consistió en un periodo de detección, de ubicación del enemigo, de circunscribirlo espacialmente. No hay que olvidar que el espacio no es sólo un concepto que utilizan los arquitectos, los urbanistas o los geógrafos; es la noción básica de la profesión militar: el teatro de la guerra.<sup>15</sup>

El territorio, las ciudades, fueron divididos en zonas militares coordinadas a nivel de los municipios. Al interior de cada sector se establecieron unidades menores, utilizando para esto las unidades vecinales como universo, y estableciendo en cada una de ellas, canales autoritarios de vinculación con la población. De esta manera, el universo confuso y difuso tras el cual estaba el enemigo, se ordenaba y hacía posible ubicar, detectar, separar y dispersar.<sup>16</sup>

La supresión y desarticulación de las organizaciones en los barrios populares se realizó a través de la represión inicial, de la cancelación del espacio político tradicional y del temor. Al desarticularse los partidos políticos, al cambiar el carácter del Estado y al reprimirse a los dirigentes poblacionales y militantes, las organizaciones poblacionales se extinguieron. Desaparecieron los Comités de Vivienda, de Salud, de Recreación, las Juntas de Abastecimientos y Control de Precios (JAP), los Comandos Comunales, los Comités de Autodefensa, etcétera. La mayoría de estas organizaciones se había originado desde el Estado, o como respuesta a reivindicaciones mediatizadas por los partidos políticos. Al suprimirse el

15 "El espacio continúa siendo la noción fundamental de la profesión militar, el teatro de la guerra, el terreno, las zonas, los puntos donde se sitúan los conflictos, en donde el enemigo (interno esta vez) es fuerte o débil, en donde debe ser eliminado o dominado. Para los militares, la guerra (...) continúa como en el pasado a ser ganada en lugares concretos, sobre espacios concretos, y no en las abstracciones de la economía o en la aplicación de normas jurídicas que, como lo saben muy bien, son relativas de acuerdo con las relaciones de poder en la sociedad" (Santibáñez, 1977).

16 "... los aparatos disciplinarios. Éstos trabajan de manera mucho más flexible y más fina. Y en primer lugar, según el principio de localización elemental o de la división en zonas. A cada individuo su lugar; y en cada emplazamiento un individuo. Evitar las distribuciones por grupos; descomponer las implantaciones colectivas; analizar las pluralidades confusas, masivas, huidizas. El espacio disciplinario tiende a dividirse en tantas parcelas como cuerpos o elementos a repartir haya. Es preciso anular los efectos de las distribuciones indecisas, la desaparición incontrolada de los individuos, su circulación difusa, su coagulación inutilizable y peligrosa; táctica de antideserción, de antivagabundeo, de antiaglomeración. Se trata de establecer las presencias y las ausencias, de saber dónde y cómo encontrar a los individuos, instaurar las comunicaciones útiles, interrumpir las que no lo son, poder en cada instante vigilar la conducta de cada cual, apreciarla, sancionarla, medir las cualidades o los méritos. Procedimientos, pues, para conocer, para dominar y para utilizar. La disciplina organiza un espacio analítico" (Foucault, 1978:146-147).

espacio político, o al desarticularse los actores que las habían originado, esas organizaciones desaparecieron.

Sin embargo, se mantuvieron algunas organizaciones poblacionales del pasado: Juntas de Vecinos, Centros de Madres, Clubes Juveniles y Clubes Deportivos. Las Juntas de Vecinos fueron depuradas, se eliminó de sus directivas a todas las personas de las cuales se conocía (asunto que a nivel vecinal era muy fácil) o se sospechaba que hubieran tenido simpatías o vinculación con el gobierno de la Unidad Popular. Por otra parte, como resultado del temor que había generado la represión, o por el rechazo a participar con el nuevo régimen, o como rechazo a ser identificados como colaboradores, los mismos militantes de izquierda se automarginaron de las organizaciones reconocidas.

En cada una de las instituciones reconocidas se enfatizó su carácter apolítico, su alcance restringido a aspectos exclusivamente relacionados con el barrio o vecindario, y su función de servir como nexo entre la autoridad y el ciudadano.<sup>17</sup> El carácter vertical de la relación quedó expresamente establecido en normas dictadas por el Ministerio del Interior, las cuales señalaron que no solamente los dirigentes eran designados, removidos o reemplazados por las autoridades locales, es decir por los alcaldes, sino que cualquier miembro podía, incluso, perder la calidad de vecino por la simple decisión de las autoridades.<sup>18</sup>

El funcionamiento de las organizaciones reconocidas quedó sometido a estrecha vigilancia. Circulares del Ministerio del Interior fijaron las normas bajo las cuales se establecían las condiciones para su funcionamiento. Las reuniones debían avisarse con 48 horas de anticipación a la policía, indicando el temario, lugar, día y hora, con el objeto de que ésta enviara un observador que constatará su correcto funcionamiento de acuerdo con las normas dictadas (Vicaría de Pastoral Obrera, 1979: 58).

17 "Lo principal que debe destacarse es la concepción de la organización como 'nexo entre la autoridad y el ciudadano'" (Circular no. 140, 1947); es decir, "el último eslabón de la cadena de autoridad, la que comunica al que da las órdenes con el que las cumple" (Vicaría de Pastoral Obrera, 1979: 53-54).

18 "Las causales de 'pérdida de la calidad de vecino', que establece la proposición son: (1) La ejecución de actos contrarios a las leyes, buenas costumbres, orden público o de actos que atenten contra la seguridad del Estado. (2) La contravención grave o inobservancia de esta ley, su reglamento y sus estatutos. (3) Si a juicio del directorio el vecino no reúne alguno de los requisitos establecidos, pierde su calidad de tal; lo mismo vale para la calidad de director" (Vicaría de Pastoral Obrera, 1979: 59).



A nivel de la administración urbana, los municipios fueron intervenidos nombrándose alcaldes delegados, en su mayor parte miembros de las Fuerzas Armadas.<sup>19</sup> Las instituciones encargadas de los problemas urbanos fueron reorganizadas y los municipios adquirieron un rol de control de la población, papel que ha ido desarrollándose y acrecentándose a lo largo de los años.

### Reordenando

La verticalidad de la autoridad militar se instauró en toda la administración del gobierno. Las municipalidades pasaron a formar parte directa del Gobierno Interior, y las facultades y funciones municipales fueron centralizadas en la persona del alcalde. Desapareció el municipio como entidad con representación elegida democráticamente, al suprimirse el cuerpo de regidores y ser el Jefe de la Junta Militar de Gobierno quien designaba directamente a los alcaldes. Éstos, a su vez, adquirieron atribuciones para designar a sus colaboradores e incluso a los "representantes de la comunidad" o, mejor dicho, a sus representantes en la comunidad.

Durante el transcurso del gobierno militar, el accionar de los municipios ha sido dependiente de las necesidades políticas del régimen. Es así como en los primeros años se sumaron la tarea de ocupación del territorio mediante el control de las organizaciones poblacionales (designación de dirigentes, disolución, intervención, entre otras) y las erradicaciones de poblaciones y campamentos con tradición organizativa. Con estas acciones se buscaba reducir, sustancialmente, las demandas y reivindicaciones del sector poblacional (atomizado, desorganizado y atemorizado), contribuyendo de esta forma a facilitar posteriormente la implantación del modelo político-económico, especialmente empobrecedor y excluyente.

Desde 1975 en adelante, se han ampliado las atribuciones de las municipalidades. De ser sólo organismos de administración local, entendida ésta como la prestación de servicios y control urbano, se intentó reorientarlas

19 El 22 de septiembre se publicó el Decreto Ley 25, que disolvió los municipios. "Es curioso que la disolución de las Municipalidades haya precedido la disolución del Congreso y de los partidos políticos. Pero esta curiosidad tiene su lógica: la Junta Militar necesitaba en los primeros tiempos ejercer un control riguroso sobre la población local y sobre las organizaciones comunitarias (...). Los Alcaldes, en buenas cuentas, se transforman en agentes del poder político -de la autoridad de gobierno-, encargados del control del espacio y de la atomización de la población comunal" (Pozo, 1981).

hacia la función de desarrollo social.<sup>20</sup> Esta función se inserta en el marco global de la seguridad nacional; del abandono paulatino por parte del Estado de las funciones redistributivas, tales como servicios de salud, vivienda, educación; de la drástica reducción del gasto social<sup>21</sup> y del empleo en el aparato público; y la limitación de la acción social a las políticas compensatorias de los efectos del modelo económico, tales como el Plan del Empleo Mínimo (PEM) y planes contra la extrema pobreza.

A través de las municipalidades se ha llevado adelante el Plan del Empleo Mínimo. Las altas tasas de desempleo generadas por el modelo económico impuesto por el régimen militar afectaron particularmente a la población que residía en los barrios precarios. El régimen se vio obligado a reconocer este grave problema e inició en 1975 el PEM, coordinado a través de los municipios. Los desocupados han realizado tareas de construcción de obras públicas, mantenimiento de servicios municipales, limpieza de calles, cuidado de parques, entre otros, recibiendo a cambio un salario menor que el mínimo legal y un suplemento en alimentos.<sup>22</sup> Pese

20 "El énfasis en la cuestión del desarrollo podría dar una idea de modernismo y progresismo, pero la verdad es que la idea central es otra, como se desprende claramente del considerando sexto del Decreto Ley 573 del 12 de julio de 1974: 'que el concepto de desarrollo debe ser incorporado al Régimen de Administración Interior, como una función preferente del Estado, e íntimamente ligado al orden y seguridad interior del país'" (Pozo, 1981: 7).

21 La reducción del gasto fiscal en los sectores sociales se puede observar en el siguiente cuadro:

Año	Salud	Educación	Vivienda
1970	16,4	42,6	14,5
1971	22,2	54,2	24,1
1972	26,0	58,5	23,5
1973	19,7	38,4	24,0
1974	19,7	35,4	18,0
1975	13,1	27,3	6,9
1976	12,8	30,2	6,9
1977	13,7	12,5	8,0
1978	15,2	-	-

Fuente: Cuadros 11, 19 y 17, en Chateau (1981).

22 En el cuadro siguiente se puede observar la relación entre el ingreso proveniente del subsidio PEM y del sueldo mínimo legal. Aunque esta relación es regresiva el número de inscritos en el PEM aumenta. (Véase nota 23).

Año	Relación entre Subsidio PEM y Sueldo Mínimo Legal
1975	0,83
1976	0,815



a que en un inicio hubo resistencia por parte de los trabajadores cesantes a participar en este tipo de actividad (Frías, 1977), la magnitud que ha alcanzado este programa señala claramente la crisis por la cual atraviesa la gran mayoría de los trabajadores en Chile.<sup>23</sup> Los efectos de la crisis económica, y la reducción del empleo industrial y fiscal, constituyen elementos adicionales de control de la población.

El temor a perder el empleo estable o las fuentes mínimas de subsistencia (como el PEM), son elementos subjetivos que han frenado las posibilidades de reorganización.

Desde esa época comienza a perfilarse la imagen del municipio como el nivel en el cual el gobierno entra en contacto con el pueblo, y a fortalecerse la figura política de los alcaldes, quienes a nivel menor (reducido a la escala comunal) son una réplica autoritaria de la autoridad central. Los alcaldes militares fueron reemplazados por civiles y se dictaron leyes que dieron autonomía financiera a los municipios.

Sobre estas bases se formularon las grandes líneas de la política urbana: el traspaso a los municipios de los servicios y equipamientos básicos; la centralización en los municipios de los recursos para los programas de tratamiento de la extrema pobreza; la segmentación comunal de los problemas urbanos; la integración de la población en una relación vertical autoritaria.

1977	0,555
1978	0,368
1979	0,327

Fuente: Chateau (1981: 13).

23 De acuerdo con información publicada en *El Mercurio*, 23 de febrero de 1981, la cantidad de personas inscritas en el PEM no ha disminuido, sino que, por el contrario, durante 1980 hubo un aumento del 47 por ciento con respecto a 1979.

Personas ocupadas en el PEM (a diciembre de cada año)		
Año	Beneficiarios (No. de adscritos)	Monto del subsidio (en pesos)
1975	126.411	243,2
1976	187.702	660,0
1977	173.238	826,0
1978	117.643	925,0
1979	161.476	1.200,0
1980 (*)	192.181	1.300,0

(\*) No incluye el personal que trabaja en otros convenios. En los últimos años se ha producido un sucesivo deterioro en el poder adquisitivo del salario PEM. En la actualidad alcanza a 1.300 pesos, cantidad que resulta un 43 por ciento del valor pagado en 1975.  
Fuente: INE y Ministerio del Interior.

Esta forma de preocupación por los problemas urbanos se relaciona con los principios de la geopolítica, y tanto la regionalización del territorio nacional como la política municipal se ubican en esa perspectiva (Chateau, 1978). El carácter de la política municipal puede aparecer a primera vista como una descentralización del poder. Sin embargo, las medidas tomadas tienden a fortalecer el poder central, ya que se opera en términos de una mayor eficiencia en cuanto a seguridad interna; se hacen más eficientes los mecanismos del poder y la administración, debido al sistema de verticalidad imperante (Poza, 1981).

### Castigando

Los sectores populares han ido creando distintos tipos y niveles de organización, a pesar del conjunto de medidas que han delineado un nuevo espacio urbano, un nuevo orden de la ciudad (supresión del espacio político que permitía la mediación entre los sectores populares organizados y el Estado, instauración de un nuevo modelo de acumulación capitalista, institucionalización política del régimen).

En un primer momento, en el periodo de mayor represión y reflujo, aparecieron organizaciones en torno a los problemas inmediatos de la subsistencia, como comedores populares y talleres de cesantes. Posteriormente, en una etapa de cierta reactivación del movimiento popular, no sólo en lo poblacional sino también en lo sindical y universitario, surgieron organizaciones en torno al problema de la vivienda, de la defensa de los derechos del poblador, de la cultura, de la recreación.

La experiencia muestra que mientras estos rebrotes de organización permanecen en el ámbito local, dispersos y atomizados, las posibilidades de control se mantienen y la reacción por parte de la autoridad es mínima. Pero, a medida que comienzan a propagarse y a articularse con otros grupos y sectores, las medidas de sanción son inmediatas.

El régimen ha utilizado diferentes formas de castigo para encauzar a aquel o aquellos que pretenden desviarse de las normas o del camino trazado por la autoridad: el castigo como mensaje cotidiano, el castigo preventivo, el castigo por la falta cometida, el castigo latente.<sup>24</sup>

24 Véase el análisis que, en estos términos, hace Canales (1982) respecto del despliegue del castigo en la Universidad.

Como hay distintos sectores sociales que son castigados casi permanentemente, lo que afecta a unos sirve de ejemplo a otros. Es un mensaje cotidiano, una advertencia a los demás sectores sociales, un llamado de atención. En un momento es el turno de los pobladores; en el otro, el de los estudiantes o de los trabajadores. Lo característico es que permanentemente está el hecho o la amenaza del castigo. Hay castigos por las faltas cometidas, como es el caso de las familias pobladoras que han ocupado terrenos (a quienes se elimina de supuestos planes habitacionales futuros); hay también castigos que tienen un carácter preventivo, previniendo la generación de conflictos; castigos que avisan a la población y que, en general, obstaculizan movilizaciones programadas.

No todas las sanciones son individuales; también las hay masivas, y son un intento de la autoridad por reconquistar un espacio perdido, demostrando que es capaz de ordenar la vida de los pobladores: es el caso de las inspecciones de campamentos y poblaciones. La erradicación y el desalojo de poblaciones y campamentos son una sanción latente. Los pobladores saben que serán erradicados, sólo que no saben cuándo ni dónde.<sup>25</sup>

### *El espacio de la disciplina*

Reordenando el espacio social de la ciudad, estableciendo un orden vertical y, por otra parte, dispersando a la población a través del castigo y de la represión, se ha intentado reordenar el espacio social de la ciudad de tal manera que permita la apropiación individual, privada, de los bienes urbanos. Un nuevo espacio urbano que elimine los sobresaltos, que revierta el pasado cercano de comienzos de los años setenta.

La imposición de la disciplina ha requerido que quienes eran vistos como los actores del caos, los sectores populares urbanos organizados, fueran previamente desarticulados, disgregados, suprimidos, y que lo sigan siendo permanentemente. Al enemigo desarticulado se lo inscribe en un espacio que lo someta a las nuevas condiciones económicas; que relegue al olvido sus antiguas costumbres urbanas; que le haga sentir, día a día, su

25 "Nos avisaron de la Municipalidad que nos iban a 'trasladar'. A nadie le preguntaron nada. Llegaron con los obreros del PEM y camiones municipales. Traían las casas que se tenían que llevar en un papel, anotadas. Un matrimonio jovencito que vive cerca de mi casa había salido temprano. Igual le desarmaron la casa y se la llevaron. Cuando llegaron en la noche se encontraron sin casa" (Vicaría de la Solidaridad, 1976).

subordinación; que le imponga un nuevo lenguaje. La ciudad se convierte entonces en el espacio de la disciplina:

- Un espacio ordenado que normaliza la vida social en términos de costo-beneficio; que restringe las acciones y que señala el costo que se paga en términos individuales si se intenta superar el marco establecido. Hoy, el trabajador sabe que la amenaza del despido y la cesantía es permanente; que el Plan Laboral ha restringido los niveles de asociación limitándolos al de la unidad de producción; que en caso de huelga no le cancelarán los días no trabajados; que al cabo de sesenta días de huelga será despedido; que es posible que sus compañeros pacten individualmente con el patrón. El poblador sabe que si no cancela las cuotas de la vivienda será desalojado; que si no cuenta con un ahorro previo considerable no podrá postular a una vivienda mínima; que si no tiene un terreno propio no alcanzará el subsidio habitacional; que si participa en una toma quedará fuera en las posibles soluciones habitacionales; que si presenta una demanda colectiva no habrá interlocutor<sup>26</sup> (en el mejor de los casos) o corre el riesgo de ser encarcelado, como ha ocurrido con los dirigentes de la Coordinadora Nacional Sindical (CNS) después de la presentación del Pliego Nacional.
- Un espacio ordenado que relega al olvido las antiguas conquistas y movilizaciones de los pobladores organizados, transformando el significado de aquellas luchas y eliminando todo vestigio de los que fueron los avances logrados anteriormente, sobre todo aquellos aspectos que significaron ejercicio efectivo de poder de base. Un espacio ordenado en el cual se han borrado los nombres de las calles, de las plazas, de los campamentos y poblaciones, en un claro intento por eliminar el sentido de identidad con el proceso de cambios que había ocurrido en el país y de conciencia política que se había generado en los sectores urbanos.<sup>27</sup>

26 Véase "El Ministerio de Vivienda y Urbanismo a los pobladores de campamentos; 'allegados' y opinión pública en general" (segunda parte), *El Mercurio*, 3 de agosto de 1980: "¿Sirven los 'Comités sin Casa' para conseguir más rápidamente la vivienda propia?". "No. Ni a los 'Comités sin Casa', ni a ninguna otra organización similar, le reconoce el Ministerio la representación de los pobladores. Este tipo de organización son sólo una clara expresión de manejos demagógicos en busca de ejercer presiones ilícitas instrumentalizando a los pobladores, quienes en definitiva son los más perjudicados".

27 El nombre de las calles y de prácticamente todos los campamentos fueron cambiados. Por citar un caso, el campamento Salvador Allende hoy se llama Glorias Navales. Pero tal vez el ejemplo que grafica más claramente las características de las modificaciones es el caso de la Plaza del Pueblo en Valparaíso. Hoy se llama Plaza 11 de Septiembre. En dicha plaza hay un pequeño escenario, el cual se mantuvo con una sola modificación: se eliminó el lugar de la palabra.

- Un espacio, un orden urbano, que les haga sentir día a día su subordinación, recordándoles el lugar que ocupan en la estructura social. A los de extrema pobreza e indigentes se les ha intentado dar (en el caso de la salud) un carné que los identifique como tales. A la población escolar básica se le trasmite el mensaje de aceptación de que no deben formarse falsas expectativas. A la población en general se le recuerda que está viviendo en un estado de emergencia, que por diez años ha prohibido las reuniones no autorizadas y restringido el desplazamiento nocturno vehicular.
- Un orden que impone un nuevo lenguaje destinado a un receptor pasivo, al cual se le prohíbe generar respuestas; lenguaje que utiliza palabras que se identifican con sus opuestas: "totalitario" es el gobierno anterior que había sido elegido democráticamente; el país vive hoy una "nueva democracia"; los chilenos "tienen libertad de elegir"; la nueva constitución (que canceló mucho de los derechos tradicionales) es la "Constitución de la Libertad", y así por delante.<sup>28</sup>
- Un espacio ordenado y segregado, en el cual no existe ningún lugar que no pueda ser inspeccionado, revisado en cualquier momento (Barraza, 1980).

### La ciudad del mercado

La disciplina ha permitido que el mercado vuelva a imponerse en el funcionamiento de la ciudad. Ha vuelto bajo un discurso que lo presenta como la forma "natural" de crecimiento de toda la sociedad y, por supuesto, de la ciudad.<sup>29</sup> Todo argumento que discuta esta lógica es descalificado como resultado de comportamientos insensatos o demagógicos, como pretensiones que intentan revivir experiencias superadas, las cuales sólo dieron por resultado el desorden y anarquía.

<sup>28</sup> "Cuando yo uso una palabra"—dijo Humpty Dumpty en un tono algo burlón—"significa exactamente lo que yo elijo que signifique; ni más ni menos. "El problema es"—dijo Alicia—"si se puede hacer que las palabras signifiquen tantas cosas distintas".

<sup>29</sup> Arnold C. Harberger "despejó gran parte de las incógnitas" del enfoque del Ministerio de Vivienda y Urbanismo con "el concepto de que hay una forma natural de ocupar el espacio, la cual corresponde al comportamiento de una parte mayoritaria de la población más dinámica de la ciudad, forma natural que a menudo no corresponde con las ideas tradicionales de planificación urbana aplicadas hasta hoy en nuestro país" (MINVU, 1978).

Así como la disciplina y la represión han reordenado el espacio social de la ciudad, el mercado ha redistribuido el espacio urbano, ha relocalizado a las diferentes clases sociales. El mercado segrega y disgrega a la población urbana. Por una parte, presenta como un hecho "natural" la apropiación desigual de los bienes urbanos: la segregación espacial resulta ser la forma "natural" de las preferencias de localización; cada cual se ubica en el lugar que le corresponde de acuerdo con sus aspiraciones, limitadas por sus recursos. Por otra parte, el mercado disgrega a la población urbana, incorporándola individualmente como propietarios, consumidores o productores.

### Política de tierra urbana y vivienda

La política de tierra urbana desarrollada por el Ministerio de Vivienda ha estado orientada hacia la compatibilización del proceso de desarrollo urbano con el nuevo modelo de acumulación capitalista, estableciendo las condiciones para el funcionamiento de un mercado abierto de suelo, limitando la acción reguladora y eliminando las acciones directas del Estado. Con esta finalidad se dictó una serie de medidas que suprimieron las regulaciones consideradas como trabas para la total mercantilización del suelo urbano: se han suprimido los "límites urbanos", permitiéndose de esta manera incorporar al mercado del suelo urbano las tierras agrícolas situadas en la periferia de las ciudades; se han dictado normas que permiten la subdivisión de predios agrícolas para usos residenciales, y se han flexibilizado las normas de zonificación y construcción al interior de las áreas urbanas.

Con estas modificaciones y con el traspaso al capital privado de las reservas de tierras estatales urbanas, las autoridades del sector han afirmado que el mercado se liberaría de todas las restricciones que impedían satisfacer las demandas de la población; que los precios bajarían, que se presentaría una gama amplia de oferta de terrenos de todos los precios, que la ciudad se extendería homogéneamente en todas las direcciones, en fin; que todos los habitantes de la ciudad tendrían la posibilidad de escoger libremente, en el mercado, dónde localizarse (MINVU, 1979).

Las tendencias actuales nos señalan que la aplicación de esta política de tierras urbanas ha desatado un proceso inverso al de los enunciados oficia-



les: los precios de la tierra han aumentado, la oferta se ha restringido, la ciudad se ha expandido en forma desigual, el espacio urbano se ha segregado cada vez más.

En lo que las autoridades no se han equivocado es en el enunciado de que el capital privado se ha hecho cargo de todo.<sup>30</sup> Según Donoso y Sabatini con casi un año de anterioridad a la fecha en que legalmente se expandieron los límites urbanos, las empresas inmobiliarias se disputaron la compra de las tierras periféricas de Santiago. La tierra urbana se ha convertido en un elemento central de ganancia rentista cada vez más integrada a las nuevas formas de acumulación. La oferta se ha concentrado en las zonas donde se localiza la población con mayores recursos.<sup>31</sup> La segregación espacial es parte constituyente del nuevo mercado inmobiliario, que no sólo ofrece la posibilidad de una segregación residencial, "sino también el derecho de no compartir con otros grupos sociales sus lugares de residencia, servicios y, hasta cierto punto, de trabajo" (Donoso y Sabatini 1980: 42-53).

La política de vivienda ha consistido en la reducción de la acción y financiamiento público en el sector, y en formación de un mercado financiero inmobiliario privado. Lentamente se ha ido desmantelando lo que se había constituido como resultado de las presiones populares y por los proyectos políticos que buscaron captar el apoyo de dichos sectores. El Ministerio de Vivienda y Urbanismo ha ido traspasando paulatinamente sus funciones ejecutivas, operativas y de financiamiento en el campo de la vivienda, a las empresas privadas.

30 "Nosotros ponemos las leyes y es el capital privado el que debe hacerse cargo de todo". Entrevista a Marco Antonio López, Jefe de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda (1981: 25).

31 Un estudio realizado por el Departamento de Economía de la Universidad de Chile (1981) comprobó que no había "correspondencia entre las densidades y los valores del metro cuadrado a nivel comunal". Es decir, que no existe en el caso de Santiago una correspondencia con el modelo de la forma "natural". Las densidades más altas "se presentan en mayor porcentaje en comunas populares como Conchalí, Quinta Normal, Pudahuel y la zona sur del Gran Santiago donde la edificación en altura es escasa". No hay tal gradiente de precios y distribución de población, sino, por el contrario, lo que hay es un espacio urbano segmentado. La no correspondencia entre la realidad y el modelo los lleva a concluir que: "es posible pensar que terrenos situados en comunas populares alcanzarán paulatinamente un mejor precio en la medida que aumente el nivel de ingresos de la población; y, por otra parte, una vez que se agote la disponibilidad de terrenos en las comunas donde actualmente se construye con mayor profusión". Es decir, que lo previsible es un aumento del precio del terreno y, a su vez, un hacinamiento mayor.

A diferencia de lo ocurrido con la tierra urbana, en el traspaso de las actividades de construcción de viviendas el capital privado no se ha hecho cargo de todo, sino sólo de parte. Tal como lo declaraba un importante empresario de la construcción: "Porque si puedo vender una vivienda cara ¿qué vocación filantrópica me obliga a venderla barata? (...) Seamos realistas, mi deber como empresario es obtener los máximos márgenes de rentabilidad".<sup>32</sup> El capital privado se ha concentrado en la producción de vivienda para aquellos sectores de la población que le permiten obtener la mayor ganancia y no se ha interesado en cubrir la demanda de los sectores de bajos ingresos. La opinión de los representantes de las empresas de la construcción al respecto es clara. "El problema es de tal envergadura que no se puede pedir al sector privado que asuma su solución. El criterio que privilegia a los sectores más bajos es materia de la política social del Estado. Al igual que el PEM, por ejemplo".

La reducción del gasto público en los diferentes sectores sociales ha sido complementada con el traspaso a las municipalidades y al sector privado de gran parte de los servicios que antes prestaba el Estado. El Ministerio de Educación ha traspasado más del 85 por ciento de los establecimientos de Educación Básica y Media;<sup>33</sup> el Ministerio de Salud, un 30 por ciento de postas y policlínicos. A su vez, las municipalidades iniciaron el traspaso de servicios tales como recolección de basuras, cuidado y mantenimiento de parques, a empresas privadas.

#### *La supresión del espacio político de la reivindicación*

El elemento central de la política de traspaso de actividades al sector privado no es en sí mismo el traspaso (que, como veíamos, no ha existido en el caso de la construcción de vivienda de bajo costo), sino la cancelación del papel político del Ministerio de la Vivienda, pues era éste el interlocutor al que se dirigían las reivindicaciones por dotación de servicios, equipamiento, y donde se originaba y apoyaba la organización de los pobladores. El papel de interlocutor político se traspasó a los municipios, y la organización de los pobladores al Ministerio del Interior.

32 Entrevista a Patricio Vergara, Carlos Figueroa y Máximo Honorato (1980: 54-59).

33 "Según datos proporcionados por *El Mercurio*, hasta el 25 de junio del presente año (1981) se han efectuado 1.081 traspasos, que afectaban a un total aproximado de 335 mil alumnos y 15 mil profesores y empleados administrativos" (Pozo, 1981: 46).



En esta perspectiva, la política urbana ha consistido, por una parte, en la mercantilización del espacio urbano; y por otra, en la supresión de un espacio político de reivindicación y en el establecimiento de canales de control. Al considerar esta doble perspectiva, el discurso oficial del mercado como la forma "natural" revela su sentido político: el de suprimir el espacio político, las reivindicaciones, los derechos (lo artificial), y suplantarlo por el mercado y la represión (lo natural).

Las acciones del Ministerio dirigidas a los sectores populares urbanos han adquirido (lo que se podría llamar) un carácter educativo con respecto a la propiedad privada, el individualismo y el mercado. Tal es el carácter de los programas de regularización de la propiedad, entrega de títulos, erradicaciones y subsidios, los cuales afectan a la propiedad de la tierra de los campesinos que correspondían a terrenos invadidos con anterioridad al 11 de septiembre de 1973. La regularización se refiere a la solución del problema del propietario y no a la situación legal de los ocupantes, para los cuales queda pendiente la radicación o erradicación. Tal como señaló el Ministerio, "tuvo por finalidad inmediata indemnizar a los propietarios usurpados. Pero en ningún caso, y como este Ministerio lo señalara desde el momento en que el referido decreto ley se publicara, se pretendió consolidar, con dicha legislación, un derecho de los ocupantes ilegales sobre tales terrenos" (MINVU, 1980). Los terrenos regularizados quedan incorporados al mercado del suelo urbano. El valor que los pobladores deben pagar es el del mercado, lo cual significa en muchos casos su traslado a otras zonas de la ciudad.<sup>34</sup> De esta manera, a través del programa de erradicaciones se han despejado ciertas zonas de la periferia de la ciudad, trasladando a los pobladores a otras comunas que han ido adquiriendo una cierta especialidad como lugares de concentración de la población de escasos recursos.<sup>35</sup>

Erradicación-radicación es la alternativa que pende sobre los pobladores de los campamentos regularizados, e incluso sobre aquellos que ya tienen título de dominio y residen en poblaciones. Es posible que continúen residiendo allí, es posible que todos sean trasladados, es posible que

34 Del total de 290 campamentos que existen en la actualidad en el Área Metropolitana de Santiago, 138 serán erradicados. De éstos, 28 lo serán por estar localizados en los que el Ministerio considera "terrenos valiosos o ubicación central".

35 Como es el caso de la comuna de Pudahuel, donde se ha localizado a la población de campamentos erradicados.

unos queden y otros sean asignados a otras zonas. La inseguridad es un elemento amedrentador, ya que, como advierte el Ministerio, si no se siguen los canales establecidos, "arriesgan sus posibilidades de ayuda estatal" (MINVU, 1980).

A las familias de operaciones sitio y campamentos que tenían regularizada la propiedad, se les ha asignado títulos de dominio. En 1979, en reunión efectuada en el Estado Nacional, se firmaron las escrituras correspondientes inscribiéndose 37 mil títulos en Santiago y cerca de 70 mil en todo el país. La asignación de título corresponde a un contrato de compraventa entre el poblador y el Ministerio de Vivienda. La asignación incorpora a los pobladores al mercado del suelo a través de la propiedad individual, a través del pago mensual de cuotas, a través del eventual desalojo por mora en los pagos. Efectos importantes pero, sin duda, menores que el cambio de percepción del papel del Ministerio; éste, de ser una instancia de reivindicación, se transforma en vendedor a plazos, en acreedor implacable.

El subsidio habitacional ha sido uno de los mecanismos financieros que el Ministerio ha aplicado para dinamizar la actividad del sector de la construcción. Ha consistido en la entrega de una cierta suma de dinero, proporcionada directamente por el Ministerio, que debe ser completada por parte del adquirente de la vivienda mediante un ahorro previo y un préstamo bancario. Este programa ha servido para dinamizar el sector de la construcción, pero sus alcances han estado muy limitados por las condiciones mismas del programa: tenencia de un terreno, ahorro previo, y acceso al crédito bancario.<sup>36</sup> El aspecto más importante del programa de subsidios habitacionales es su carácter conductista: el Ministerio premia el ahorro individual y la capacidad de pago.<sup>37</sup>

Lejos están los días cuando se definía la política habitacional en términos de que "la vivienda es un derecho de todas las familias chilenas,

36 De acuerdo con las opiniones de representantes de la Cámara Chilena de la Construcción, "El subsidio, por sus características, está atendiendo estamentos que podríamos denominar medio bajos. Es decir, lo que perciben entre 20 y 25 mil pesos de renta". Véase entrevistas a Vergara, Figueroa y Honorato (1980).

37 El caso del subsidio básico es aún más transparente: "Para postular al Sistema de Subsidio Habitacional variable no es un requisito tener ahorro previo. Sin embargo, una forma de obtener puntaje consiste en solicitar una menor cantidad de subsidio, y usted requerirá menos subsidio sólo si puede cancelar una mayor parte del valor de la vivienda que compre con sus propios recursos" (MINVU, 1981).

independientemente de su nivel de ingresos, posición política o religiosa, siendo prioritario en función de la necesidad habitacional. La vivienda deja de ser una mercancía para convertirse en un derecho de cada trabajador y su familia". Hoy día las políticas de vivienda ya no están dirigidas al total de la población del país, sino sólo a aquel sector que tiene acceso al mercado: "las políticas apuntan a lograr que un mayor número de chilenos pueda, mediante un esfuerzo razonable, adquirir una vivienda" (MINVU, 1981).

### El espacio del mercado

El resultado de la implantación de la lógica de mercado a la educación, salud, servicios urbanos, es una creciente segregación espacial de la ciudad y una creciente diferenciación de los niveles de calidad de la vida al interior de ella. La calidad de la educación, salud y servicios dependerá de los recursos de cada municipalidad,<sup>38</sup> es decir, de los recursos de la comunidad.

Las posibilidades de establecer un balance de la calidad de vida a nivel del conjunto de la ciudad son ahora escasas. El control del desarrollo urbano ya no depende ni de los ministerios, ni de las municipalidades, sino de las empresas inmobiliarias, que han dirigido su actividad hacia los sectores que les ofrecen mejores tasas de ganancia.<sup>39</sup> De esta suerte, el desarro-

<sup>38</sup> La principal fuente de recurso de las municipalidades está en los impuestos a los bienes inmuebles que, por recientes modificaciones de la Ley de Rentas Municipales, son recaudados totalmente por los municipios. Las municipalidades de las zonas donde el valor de la tierra es mayor y donde existen mejores construcciones, recaudan obviamente más y disponen de mayores fondos para proveer mejores servicios urbanos. De acuerdo con los resultados que se presentan en el "Análisis Económico de la Construcción", realizado por el Departamento de Economía de la Universidad de Chile (1981), "el valor promedio estimado del metro cuadrado en Las Condes y Providencia es de \$5.352; en Renca y Quilicura, de \$421". Es decir, hay una variación en promedio de más de 12 veces entre el valor de la tierra en las comunas de altos ingresos con respecto a las de bajos ingresos. En la práctica, la diferencia entre municipalidades está establecida por los niveles de sueldos que se les pagan a los alcaldes; los hay de primera, segunda, tercera y cuarta categoría. Según reportaje publicado en la Revista HOY 195 (15 de abril de 1981), "Están divididos en cuatro categorías. La primera (Santiago, por ejemplo), gana unos 160 mil pesos; la última, unos 50 mil".

<sup>39</sup> En el trabajo de Donoso y Sabatini (1980: 25), se presenta el siguiente cuadro, que señala claramente la orientación que ha seguido el mercado inmobiliario, concentrándose en las comunas de altos ingresos (barrio alto).

llo de las nuevas urbanizaciones y, en general, la expansión del área urbana, han tenido lugar en aquellas localizaciones o zonas donde se concentra la demanda. Esto no es algo nuevo en la ciudad; en el caso de Santiago ha existido un patrón de asentamiento bien definido de acuerdo con niveles de ingresos. Pero, en el pasado, el carácter redistributivo que tenía la inversión pública hacía que estas tendencias tuvieran un efecto menor o que sus manifestaciones resultaran menos evidentes. Además, la existencia de políticas urbanas que tendían a favorecer a los sectores populares, y proyectos políticos del propio sector popular, hacían que estas diferencias tuvieran otro sentido. Las diferencias se inscribían en un discurso de progreso colectivo, de mejoramiento; o en la seguridad de que un día, que se aproximaba, terminarían.

La tendencia actual de la ciudad es a la configuración de zonas muy definidas: por una parte, las empresas inmobiliarias concentran su demanda; y, por otra, los sectores de bajos ingresos se ven también obligados a concentrarse en determinadas zonas de la ciudad, haciéndose en las viviendas obtenidas o autoconstruidas durante los periodos de gobiernos anteriores. Un problema grave que enfrentan hoy los sectores populares es el de los "allegados", personas o familias que no tienen otro recurso sino el de alquilar una pieza o un pedazo de terreno, o compartir una vivienda. Este problema aqueja prioritariamente a los jóvenes, que ven limitadas sus perspectivas no sólo con respecto a las posibilidades de trabajo, educación, salud, sino también a las de tener un hogar.

El espacio urbano, conformado por las leyes de un mercado excluyente, limita incluso el desplazamiento de las personas. La ciudad se va conformando como un conjunto de áreas separadas en que los distintos sectores sociales conviven sin mezclarse.<sup>40</sup> Es una ciudad segregada, donde los

Santiago: Promedios anuales de números de viviendas y superficie habitacional construida por los sectores público y privado, según grandes áreas de la ciudad para distintas etapas del periodo 1965-1979 (en porcentajes)

	1965-1973		1974-1979	
	Viviendas (%)	m <sup>2</sup> (%)	Viviendas (%)	m <sup>2</sup> (%)
Barrio alto	20,0	28,9	31,1	46,8
Comuna central	5,8	6,4	4,2	3,9
Resto ciudad	74,3	64,7	59,7	49,4

<sup>40</sup> La comparación de los resultados de las encuestas de Origen y Destino de 1965 y 1977 de Santiago, que presentan Donoso y Sabatini (1980), permite concluir que se han modificado los patrones de desplazamiento al interior de la ciudad:

movimientos inciertos tienden a desaparecer: de la casa al trabajo, del trabajo a la casa; el cesante en su barrio. Zonas casi estancas con equipamientos diferenciados, con productos de diferente calidad: aquí, el Centro Comercial Parque Arauco; allá, el Mercado Persa. Una ciudad donde tiende a desaparecer los espacios indefinidos, los espacios de lo público. Una ciudad donde lo colectivo, lo masivo, es sólo permitido en espacios adaptados para tales funciones: hoy el acto de masas es el partido de fútbol. El mercado propicia un sentido de belleza que cohibe, que distancia: parques, edificios para mirar pero no para usar. Una ciudad con límites, con barreras, con zonas: se prohíbe pasar.

El mercado, mediante mecanismos económicos, refuerza y duplica lo que el espacio de la disciplina impone: un orden urbano claro donde todas las personas son ubicables y donde, a su vez, la ubicación espacial les señala su ubicación en la estructura social.

### Eso ya casi lo habíamos olvidado

El control de la población urbana, la forma como se gobierna una ciudad, las políticas urbanas que se aplican para controlar y gobernar, son temas de permanente preocupación por parte de los grupos o clases dominantes.

No hay una respuesta única, Maquiavelo advertía al Príncipe, señalándole la existencia de diferentes respuestas, de diferentes tipos de políticas urbanas acordes con las condiciones en cada caso concreto. Diferentes serían según fueran las características de los príncipes, y sobre todo depen-

(1) Las personas tienden a desplazarse al interior de zonas de su mismo nivel socioeconómico.

(2) Se reducen los viajes al centro de la ciudad. (3) Las personas, tanto de altos ingresos como de bajos, se desplazan menos hacia otros lugares de la ciudad.

Santiago 1965 y 1977: Total de viajes diarios con origen en distintas áreas socioeconómicas según su destino. (En porcentajes sobre el total de viaje originados en cada área)

	Áreas de ingresos					
	Altos		Medios		Bajos	
	1965	1977	1965	1977	1965	1977
Con destino misma área	29,2	51,1	18,4	31,2	10,8	32,4
Con destino centro Santiago	31,8	31,8	28,0	16,4	22,0	18,8
Con destino resto ciudad	39,0	39,0	53,6	52,4	67,2	48,8

Fuente: Cuadro 14, Donoso y Sabatini (1980: 63).

dían de las costumbres que habían tenido los ciudadanos. Ganarse la voluntad de los ciudadanos, integrarlos, controlarlos, dispersarlos, destruir su pasado, es la gama de alternativas que las clases dominantes disponen para enfrentar el gobierno de la ciudad.

Las políticas urbanas de los años sesenta son muy distintas de las actuales. En esa década, cuando los conflictos urbanos comenzaban a incorporarse a la lucha política, las políticas urbanas traslucían una actitud de temor por parte de las clases dominantes con respecto a los nuevos actores sociales que emergían en el escenario urbano. Consistían en un conjunto de concesiones que intentaban, por una parte, aminorar las diferencias entre "los que tienen" y "los que no tienen"; y, a la vez, incorporar a estos nuevos sectores urbanos en los sistemas políticos vigentes en la época. El discurso de las políticas urbanas estaba enmarcado dentro de un espíritu de progreso, de promesa, de mejoramiento paulatino de las condiciones de vida.

Hoy, al inicio de la década de los ochenta, observamos que en los años recientes han ocurrido cambios que señalan una tendencia radicalmente diferente. Las políticas urbanas ya no expresan esa sensación de temor frente a los pobladores; por el contrario, son el discurso del poder.<sup>41</sup> Ya no existen las políticas de concesiones, sino del orden, de la disciplina, de la erradicación. El tono, incluso, ha cambiado hoy día: es el de un pragmatismo que acepta el deterioro de las condiciones de vida de un amplio sector de la población urbana como la situación estable y normal (el costo social del progreso), frente a lo cual sólo caben respuestas que permitan mantener la vida en condiciones mínimas.<sup>42</sup>

41 "[Pregunta]: La opinión pública sostiene que la vivienda es un derecho... / [Respuesta]: No... ¿quién dijo que la vivienda es un derecho? Eso no se enuncia en ninguna Constitución. Hay que tener mucho cuidado con las frases hechas. / [Pregunta]: Sin embargo, hay una clara definición de las necesidades básicas: pan, techo y abrigo. / [Respuesta]: ¿Y el pan es un derecho? ¿O sea; que cualquiera va a una panadería a decir deme un pan?". Entrevista a Máximo Honorato, Presidente de la Cámara Chilena de la Construcción (1981: 74).

42 "[Pregunta]: ¿No ve a hombres jóvenes, en buenas condiciones físicas, vendiendo pañitos amarillos, chocolates o mandarinas? [Respuesta]: Sí, sí, los veo. Esa gente está ahí porque le es más fácil ganarse la vida al aire libre, y no en una fábrica... Y es preferible que estén bandeándose de alguna forma y no como *cartereros*. ¿No es cierto? No me parece nada tan grave. El comercio da esas posibilidades. / [Pregunta]: ¿Y Chile no tiene mano de obra barata? De partida 200 mil personas en el Plan de Empleo Mínimo, más la cesantía disfrazada y la verdadera. ¿No sería mejor ocuparla en actividades productivas para el país? / [Respuesta]: Es que ahí es donde esas personas se están desarrollando mejor. Seguramente por su capacidad física y psíquica están mejor haciendo eso y no están en condiciones de hacer otras cosas. El chileno ha estado sometido a



¿Qué ha ocurrido que explique un cambio tan abrupto? La existencia de un periodo durante el cual la población comenzó a desafiar las bases de la dominación capitalista, un periodo durante el cual la sociedad, y consecuentemente la ciudad, comenzó a percibir en los hechos otras posibilidades diferentes de organización. Un periodo que, por esas razones, fue percibido como de caos por parte de las clases dominantes.

Las nuevas políticas urbanas han correspondido a "un intento de reorganización global de la sociedad con el uso de la fuerza del Estado, de creación de un nuevo orden político y también de una forma de representarse la sociedad, su historia y su destino" (Garretón, 1980: 20). Generalmente se asocia el problema del control de la población a hechos meramente policiales. Sin embargo, lo que frena las reivindicaciones urbanas, lo que entorpece en la articulación de las organizaciones, lo que debilita la movilización popular, no son solamente las formas de control físico, sino en mayor grado todas aquellas formas que afectan la conciencia de los pobladores.

La vida cotidiana de la ciudad de la disciplina y del mercado, de la ciudad del orden, expresa las formas de dominación a través de las cuales se reprime y se integra a los sectores de la población que son considerados como grupos peligrosos. Las nuevas políticas urbanas van creando una ciudad que segrega a la población, que la separa. Sin embargo, un orden urbano que sólo segrega es inestable, ya que a la vez concentra, une, reúne individuos con problemas similares. Una ciudad segregada no basta para mantener el orden: se requiere que sus habitantes estén atomizados, dispersos, individualizados. La disciplina y el mercado segregan y disgregan a la población. Y se presentan bajo un discurso que califica como "natural" este ordenamiento de la ciudad. Lo "natural" es la disciplina, la represión, el mercado; lo artificial es el espacio político, los derechos, "la libertad y los antiguos estatutos".

Así, en los hechos, en la vida cotidiana de la ciudad, el pasado reciente se disuelve, se esfuma; los derechos desaparecen, el mercado se impone. El relato de un poblador decía: "Nos tratan como animales, nos llevan de un potrero a otro (...). Eso casi ya lo habíamos olvidado" (Vicaría de la Solidaridad, 1976a: 7). Lo que fue un atisbo, lo que permitió que se percibieran otras alternativas de vida, desaparece en la vida diaria de la ciudad.

dad. La opresión, la represión, la arbitrariedad, la violencia institucional, son lo habitual, lo normal, la naturaleza misma. Para quienes tienen un recuerdo, éste se esfuma; para quienes no lo tienen, no hay otro presente imaginable. La disciplina y el mercado no permiten que nadie olvide, día a día, su lugar en la ciudad. Es una realidad urbana que oprime y que a la vez abre nuevos caminos. En los hechos, diariamente, se van presentando formas diferentes de organización, de relaciones sociales: lo solidario, y la búsqueda de una totalidad diferente, alternativa, posible. Lo cotidiano y lo utópico, dos dimensiones simultáneas, frente a las cuales se contrasta la monstruosidad del presente, haciéndola así visible y superable.

#### Bibliografía

- Alvarado, Luis; Cheetham, Rosemond y Gastón Rojas (1973). "Movilización en torno al problema de la vivienda", en: *EURE*, No. 7.
- Barraza, Ximena (1980). "Notas sobre la vida cotidiana en un orden autoritario", en: *Araucaria*, 11: 53-72.
- Castells, Manuel (1973). "Movimientos de pobladores y lucha de clases", en: *EURE*, No. 7.
- Chateau, Jorge (1978). "Geopolítica y regionalización; algunas relaciones". *Documento de Trabajo*. Número 75/78. Santiago: FLACSO.
- Chateau, Jorge (1981). "Algunos antecedentes sobre la situación de los pobladores en el Gran Santiago". *Documento de Trabajo*, No. 115. Santiago: FLACSO.
- Departamento de Economía, Universidad de Chile. (Chile, 1981). "Análisis económico de la construcción", *El Mercurio*, 25 de febrero de 1981. (Cámara Chilena de la Construcción).
- Donoso, Francisco y Francisco Sabatini (1980). "Algunas hipótesis sobre la importancia de la renta de la tierra en el desarrollo reciente de Santiago". *Documento de Trabajo*, No. 114 (Abril). Santiago: Centro Interdisciplinario de Desarrollo Urbano (CIDU) / Instituto de Planificación Urbana (IPU), Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Equipo de Estudios Poblacionales, CIDU (1972) "Reivindicación urbana y lucha política: Los campamentos de pobladores en Santiago de Chile", en: *EURE Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales* 6 (Noviembre).

muchos terremotos psíquicos y eso deja alguna secuela (...). Entrevista a Sergio Chaparro, Director del Instituto Nacional de Estadísticas (1981: 3).



## Entrevistas

- Chaparro, Sergio; Director del Instituto Nacional de Estadísticas, en: *El Mercurio*, domingo 9 de agosto de 1981, Cuerpo D: 3.
- Honorato, Máximo; Presidente de la Cámara Chilena de la Construcción, en: *Cosas* número 126, julio 1981, pp. 74.
- López, Marco Antonio; Jefe de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda, en: *Cosas* número 83, diciembre 1981, pp. 25.
- Vergara, Patricio; Carlos Figueroa y Máximo Honorato, en: *Estrategia*, semana del 23 al 29 de diciembre de 1980, pp. 54-59.

- Foucault, Michel (1978). *Vigilar y castigar*. Madrid: Siglo XXI.
- Frías, Patricio (1977). "Cesantía y estrategia de supervivencia". *Documento de Trabajo*. Santiago: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Garretón, Manuel Antonio (1980). "Procesos políticos en un régimen autoritario. Dinámicas de institucionalización y oposición en Chile 1973-1980". *Documento de Trabajo*, No. 104. Santiago: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Haramoto, Edwin (1980). "La necesidad de información en el proceso habitacional chileno", en: *AUCA*, 39 (Junio). Santiago: Asociación Cultural Auca.
- MINVU - Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Chile, 1978). "Problemas de vivienda y planeamiento de ciudades". Publicación N.º 103 (Julio).
- MINVU - Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Chile, 1979). "Política Nacional de Desarrollo Urbano". Publicación No. 114 (Marzo).
- MINVU - Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Chile, 1981). "Subsidio Habitacional. Variable para vivienda de tipo básica" (Mayo).
- Pozo, Hernán (1981). *La situación actual del municipio chileno y el problema de la 'municipalización'*. Santiago: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Santa María, Ignacio (1973). "El desarrollo urbano mediante los 'asentamientos espontáneos': en el caso de los campamentos chilenos", en: *EURE*, 7.
- Santibáñez, Raúl (1977). "Contrôle de l'espace et contrôle social dans l'État militaire chilien". *Hérodote* 5 (Enero-Marzo). Paris: Institut Français de Géopolitique.
- SUR Centro de Estudios Sociales y Educación (Chile, 1982). Informe "Del despliegue del castigo en la universidad", en: *Las nuevas pautas de dominación en la universidad. Para una nueva política*. (Canales, Manuel).
- Vicaría de la Solidaridad (1976a). *El problema de la vivienda. Relatos de Villa San Luis de Las Condes*. Santiago: Arzobispado de Santiago.
- Vicaría de la Solidaridad (1976b). *El problema de la vivienda. Relato de una pobladora, campamento Buzeta, comuna Pudahuel*. Santiago: Arzobispado de Santiago.
- Vicaría de Pastoral Obrera (1979). "Política de Desarrollo Social". *Documento de Trabajo* 9. Santiago: Arzobispado de Santiago.

## Las víctimas de un año de represión\*

---

### Introducción

La información que presentamos busca hacer un breve balance del costo humano que han significado las luchas democráticas del último año. En este informe, construido sobre la base de datos que proporciona mensualmente la Vicaría de la Solidaridad y la Comisión de Derechos Humanos, e informaciones de prensa, se registran pormenorizadamente los heridos con resultado de muerte en protestas y manifestaciones, los heridos a bala en tales actos (solamente aquellos que han sido consignados con datos completos) y los muertos en supuestos enfrentamientos y por abusos de poder, en el periodo que abarca desde la primera protesta nacional (11 de mayo de 1983) hasta la octava protesta (11 de mayo de 1984). La magnitud de la violencia ejercida contra las manifestaciones democráticas queda reflejada sólo parcialmente en estas cifras. En efecto, no se consigna el total de los heridos a bala,<sup>1</sup> ni los heridos con perdigones y balines, ni la multitud de personas (especialmente jóvenes) detenidos con violencia y maltrato.<sup>2</sup> Tampoco se incluyen otras manifestaciones represivas, como las detenciones efectuadas por los servicios de seguridad (y las denuncias por torturas que se han hecho), las relegaciones y las expulsiones del país que han afectado a algunos dirigentes políticos. No obstante, la envergadura de la violencia estatal se

\* Publicado originalmente en: *Hechos Urbanos, Juventud* (1984) (Edición especial, s/n) Santiago: SUR Estudios.

1 La Comisión de Derechos Humanos consigna un total de 322 heridos a bala en el periodo que abarca desde la primera hasta la séptima protesta nacional. Nuestra lista (donde se han excluido aquellos casos en que la información no es completa) abarcaría, según esta cifra, sólo la mitad de los heridos a bala.

2 La Vicaría de la Solidaridad brindó ayuda judicial a un total de 4.537 detenidos durante el periodo enero-diciembre de 1983. El total de arrestos practicados en ese periodo asciende, según el cálculo de la Vicaría, a 9.648 personas.

resume dramáticamente en el saldo de 75 muertos y 156 heridos a bala que se registran solamente en los días de protesta nacional (y algunas manifestaciones que se han realizado fuera de esos días).<sup>3</sup> De más está decir que toda esta represión ha afectado a manifestantes —y muchas veces a transeúntes y moradores fuera de las manifestaciones— desarmados que se han limitado a protestar pacíficamente en sus barrios o casas. Al mismo tiempo, toda esta violencia ha sido ejercida con absoluta impunidad: pese a las denuncias, en casi ninguno de los casos registrados se han establecido judicialmente responsables ni identificado a sus autores (salvo en aquellos casos consignados como abusos de poder), en circunstancias de que la evidencia colectiva acerca del origen estatal de la violencia es clara para todos.

Este costo humano de la lucha democrática no tiene parangón en la historia de Chile democrático contemporáneo. Si descontamos el sacrificio obrero de comienzos de siglo (guardado celosamente en la memoria popular en la imagen de Santa María de Iquique),\* la evolución política del último medio siglo estuvo marcada por dos hitos de violencia política: la masacre del 5 de septiembre (66 jóvenes nazis asesinados en el edificio del Seguro Obrero en las postrimerías del gobierno de Arturo Alessandri, 1938) y la revuelta del 2 de abril de 1957 (donde murieron 26 personas en el centro de Santiago, en las postrimerías del gobierno del general Carlos Ibáñez). Incluso en la tumultuosa década de los sesenta y también en los años de la Unidad Popular, la violencia estatal se redujo significativamente (recordándose como hitos importantes sólo los sucesos de El Salvador y Puerto Montt)\*\*. La violencia estatal ha reaparecido, sin embargo, en el último decenio, con una intensidad demencial: primero, en el cruento golpe militar de 1973; luego en el intento por extirpar a la izquierda política (expresada en la tragedia de los detenidos-desaparecidos); hoy, en la represión contra el intento popular por recuperar la democracia. La magnitud de la violencia y del sacrificio humano

<sup>3</sup> En la lista se incluyen otras 13 muertes por abusos de poder y 15 en supuestos enfrentamientos, asaltos y otros.

\* La matanza de la Escuela Santa María de Iquique fue una masacre cometida en Chile el 21 de diciembre de 1907. Fueron asesinados trabajadores del salitre que se encontraban en huelga general, mientras se alojaban con sus familias en la escuela Santa María del puerto de Iquique, en el norte de Chile. Se estima que los muertos llegaron a alrededor de dos mil. [N. de E.]

\*\* Matanzas que tuvieron lugar durante el gobierno de Eduardo Frei Montalva (1964-1970), en los años 1968 y 1969, de las cuales fueron víctimas mineros y pobladores, respectivamente. [N. de E.]

exigido en los últimos años basta para demostrar el completo fracaso del régimen autoritario.

Todavía más: si otrora el régimen justificó la violencia para eliminar el pasado (la izquierda de la Unidad Popular), hoy la reproduce fatalmente hacia el futuro. En efecto, las cifras demuestran que la violencia se ejerce principalmente contra los jóvenes: la víctima sacrificial es esta vez la nueva generación, aquella a la que se prometió una nueva sociedad y en cuyo nombre se intentó legitimar la violencia de los años pasados. Es el destino inevitable de todo Estado autoritario: sacrificar a la antigua, nueva y futuras generaciones en aras de un principio éticamente vacío y puramente formal de orden, que se identifica con su propia reproducción.

### Carácter de la represión

Una primera mirada a los datos nos indica que los meses que significaron mayor represión fueron agosto y septiembre [de 1983]. Sólo estos dos meses suman el 58,6 por ciento de los muertos (44) y el 57,1 por ciento de los heridos consignados (89). El mes de agosto presenta una característica especial: el Ejército sale a patrullar las calles<sup>4</sup> durante las horas de toque de queda y su acción, combinada con el resto de las fuerzas policiales, deja como resultado 31 muertos y 48 heridos a bala. En la protesta de ese mes se produce también la mayor cantidad de personas muertas y lesionadas a bala, que en el momento de los hechos se encontraban en el interior de sus viviendas. Además, por primera vez las víctimas son menores de quince años y una alta cantidad de mujeres y adultos, lo que entrega indicios claros de que la represión no se desplegó contra manifestantes que desafiaban el toque de queda (que siempre son principalmente jóvenes).<sup>5</sup>

Al diferencia del Ejército, Carabineros mantuvo su acción sobre la población civil durante todo el periodo analizado. La mayor parte de los casos indicados aquí son obra de sus efectivos, aunque un número significativo de muertos (16) lo fue en acciones realizadas por "civiles no identificados".

<sup>4</sup> La represión ejercida la noche del 11 de agosto (con la salida del Ejército a las calles) costó más vidas humanas que la invasión soviética a Checoslovaquia.

<sup>5</sup> El alcance de una bala disparada por armas de guerra como las que usa el Ejército es de 2 mil metros. Ello explica la cantidad de víctimas inocentes, que ocurren particularmente en el mes de agosto, y dan pruebas de la crueldad represiva del gobierno.

En los únicos casos en que tales civiles han sido identificados —como ocurrió cuando funcionarios municipales dispararon en Pudahuel causando la muerte de Pedro Marín Novoa, un obrero del POJH [Programa Ocupacional de Jefes de Hogar], y también cuando dos funcionarios de investigaciones fueron encargados reos por disparar contra Eduardo Díaz Soto, un comerciante de 20 años en Ñuñoa— siempre se ha detectado su origen policial o semi policial. Por lo demás, éstos son los únicos casos en que la investigación judicial ha logrado establecer autoría en casos de muerte.

A medida que la impunidad se hace pública,<sup>6</sup> crece la ola de asesinatos. Las personas que perecen en acciones represivas en manifestaciones —como es el caso del estudiante secundario Ricardo Mancilla M., muerto a la salida del Parque O'Higgins, o del joven obrero del POJH de La Granja que muere en Santa Rosa durante una actividad de apoyo a las huelgas que mantenían dichos trabajadores, y el más insólito caso de Pedro Maniqueo G., que fallece de un balazo en la espalda disparada, según testigos, desde un furgón policial en Lo Hermida— son una muestra de ello. Se ha hecho habitual, en efecto, que la policía use sus armas de fuego para reprimir manifestaciones, sin duda, por la frecuencia e impunidad con que se ha realizado esto durante las noches de protesta.

Es importante señalar también que al menos dos personas de la lista adjunta —Luz Painemal P. (15 días) y Elena Farías Q. (85 años)— murieron a causa de asfixia debido a los efectos de bombas lacrimógenas, y un estudiante universitario como consecuencia de la utilización de balines “antidisturbios”. Este último hecho causó cierta conmoción y preocupación pública, de la cual se hizo eco el diario *La Segunda*. En efecto, en su edición del 30 de marzo consigna las opiniones de un experto respecto al problema; el informante señaló que la única manera de que los balines no causen muerte, es cumpliendo severas normas técnicas, que se refieren a la velocidad, presión, material y arma utilizada. Siendo caros, pueden

6 Al menos dos hechos importantes refuerzan la impunidad con que se actúa: en primer lugar, la retractación que hace Investigaciones (cuyos motivos nunca fueron aclarados) luego de responsabilizarse de la muerte del joven estudiante Víctor Rodríguez Celis, ocurrida en la primera protesta nacional en la Rotonda Lo Plaza. Dicha responsabilidad pasó a incrementar los casos de muerte ocasionada por “civiles no identificados”. En segundo lugar, el rechazo a la petición de ministro en Visita que hizo la oposición tras los sucesos del 11 de agosto de 1983. En efecto, sólo una investigación pública podía limitar y controlar la represión. La tramitación caso por caso conduce inevitablemente a la impunidad.

existir la tentación de elaborarlos en forma “casera”. En esos días, el general de Carabineros a cargo de las fuerzas policiales en la ciudad donde murió el estudiante Caupolicán Inostroza L. (Concepción), se refirió al problema indicando que, por determinación del alto mando de la institución, se dejarán de utilizar elementos antimotines como los llamados “balines de goma”.

Esto último no se ha cumplido. Lo cierto es que las técnicas y medios antidisturbios que se utilizan provocan lesiones desproporcionadas y han sido los causantes de numerosos heridos graves. El uso de balines no sólo ocasionó la muerte del estudiante Inostroza, sino que también existen numerosos heridos que han perdido un ojo por este motivo. También se ha hecho común el uso de perdigones y bombas lacrimógenas. Estas últimas se construyen con el fin de utilizarlas en disolver manifestaciones, no para herir. No obstante, se ha constatado que en muchas ocasiones se arrojan directamente al cuerpo, provocando lesiones graves.

Las heridas por impacto de bombas lacrimógenas han causado la muerte de tres personas: un joven cuidador de autos, Rubén Zabala Parra, impactado por una bomba lanzada por carabineros que le penetró en la espalda; Camilo Reyes Rebolledo, herido cuando observaba una manifestación callejera por igual causa; y el obrero del POJH José Astudillo. También han ocurrido muertes como resultado de golpes y heridas cortantes.

Bombas, balines y perdigones constituyeron formas aberrantes de represión antidisturbios; no se busca con ello disolver manifestaciones, sino herir y atemorizar a los manifestantes. Tanto el uso de armas de guerra y de distintas clases de munición, como la utilización inadecuada de medios antidisturbios convencionales, expresan la acción desproporcionada de la represión, incentivada en el marco de impunidad que hemos descrito.



Cuadro 1: Heridos con resultado de muerte y heridos a bala en protesta y manifestaciones 1983-1984 (por meses según rango de edad)

Meses	Menores (0-14 años)		Jóvenes (15-25 años)		Mayores (más de 25 años)		Edad Desconocida		Total	
	Muertos	Heridos	Muertos	Heridos	Muertos	Heridos	Muertos	Heridos	Muertos	Heridos
	Mayo	-	-	2	2	-	-	-	-	2
Junio	-	-	3	5	3	1	-	-	6	6
Julio	-	-	2	3	-	1	-	-	2	4
Agosto	4	4	7	31	16	8	4	5	31	48
Sept.	-	2	10	22	3	7	-	10	13	41
Octubre	-	2	5	15	2	1	-	4	7	22
Nov.	-	-	1	3	-	1	-	-	1	4
Dic.	-	-	2	5	-	2	-	-	2	7
Enero	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Febrero	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Marzo	2	-	4	8	3	6	-	-	9	14
Abril	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Mayo	-	-	2	7	-	1	-	-	2	8
Total	6	8	38	101	27	28	4	19	75	156
%	(8,0)	(5,1)	(50,1)	(64,7)	(36,0)	(17,9)	(5,3)	(12,1)	(100)	(100)

## Localización de la represión

La distribución de los reprimidos en las distintas zonas de Santiago no permite distinguir una segregación espacial muy definida. La represión abarca prácticamente toda la ciudad. En efecto, la zona sur (que registra 18 muertos y 47 heridos a bala), la zona oriente (con 15 muertos y 36 heridos) y la zona oeste (18 muertos y 26 heridos) presentan un nivel de agresión similar. Sólo la zona norte tiene un menor número de casos que lamentar (6 muertos y 14 heridos a bala), casi en su totalidad concentrados en la comuna de Conchalí.

Cuadro 2: Heridos con resultado de muerte y heridos a bala en protestas y manifestaciones 1983-1984 (por comuna y ciudad)

	Jóvenes (15-25 años)		No Jóvenes (menores y adultos)		Total	
	Muertos	Heridos	Muertos	Heridos	Muertos	Heridos
<b>Zona Oriente</b>						
Las Condes	1	-	-	-	1	-
La Reina	1	2	1	-	2	2
Nuñoa	4	23	2	5	6	28
La Florida	4	3	-	4	4	7
Santiago	1	3	1	2	2	5
<b>Zona Sur</b>						
San Miguel	1	4	-	3	1	7
La Cisterna	8	13	1	8	9	21
La Granja	4	6	2	10	6	16
San Bernardo	-	2	1	1	1	3
Puente Alto	1	-	-	-	1	-
<b>Zona Oeste</b>						
Quinta Normal	-	2	3	1	3	3
Pudahuel	3	11	7	8	10	19
Maipú	1	3	4	1	5	4
<b>Zona Norte</b>						
Renca	1	-	-	2	1	2
Conchalí	3	10	2	2	5	12
<b>Provincias</b>						
Concepción	3	3	1	4	4	7
Valparaíso-Viña	2	3	3	-	5	3
Osorno-Valdivia	-	1	1	-	1	1
Sin clasificación	-	12	8	4	8	16

Un análisis por comuna, en cambio, nos permite distinguir a cuatro de ellas: dos en la zona sur de la ciudad (comunales de La Granja y La Cisterna), una en la zona oeste (Pudahuel), y una en la zona oriente (Ñuñoa), que se caracterizan por concentrar un significativo número de muertos (41,3 por ciento) y lesionados (56 por ciento) del total.

Una aproximación más cercana al problema nos indica que la represión ocurrida tanto en la zona oriente como en los demás sectores de Santiago, se produjo en vías públicas cercanas a poblaciones populares o en los propios barrios que acogen a estos sectores, evidentemente donde la protesta se expresó con mayor fuerza. En este sentido, el plano 1 es bastante explícito: la concentración de las agresiones en algunos ejes de comunicación vehicular, como Lo Hermida-Lo Plaza, en la comuna de Ñuñoa; Salvador Gutiérrez en Pudahuel; el Paradero 21 de Vicuña Mackenna en La Florida; y Santa Rosa-Américo Vespucio en La Granja, son ejemplos de ello. También se destacan algunas poblaciones que han sido agredidas con violencia: la población La Reina en la comuna del mismo nombre, San Rafael en La Granja, y las poblaciones José María Caro y La Victoria en la comuna de La Cisterna.

En provincia, resaltan las muertes ocurridas en Valparaíso y Viña del Mar, producidas en su mayoría por civiles no identificados. En Concepción, en cambio, las muertes han sido causadas por efecto de acciones de Carabineros.

### Los reprimidos

Si en el cuadro anterior no resultaba suficientemente claro el origen social de las personas afectadas por agresiones durante las protestas y manifestaciones, aquí aparece en forma nítida. En primer lugar, los obreros, trabajadores de los programas de absorción de cesantía (Plan de Empleo Mínimo, PEM; y Programa Ocupacional de Jefes de Hogar, POJH) y cesantes, que podríamos suponer conforman un sector social de características y origen común, suman 30,6 por ciento del total de muertos y 34,8 por ciento de los heridos. Pero aun cuando presentan similares condiciones de vida, tienen diferencias significativas: los jóvenes se concentran en las dos últimas categorías ocupacionales mencionadas, cesantes y PEM-POJH; en cambio, los mayores están clasificados preferentemente como

obreros. En segundo lugar, la cantidad de comerciantes ambulantes, vendedores y trabajadores por cuenta propia (TPCP) es la esperada en una población que se mantiene, en una gran proporción, en el subempleo. También el reducido número de personas que se definen como obreros lo confirma.

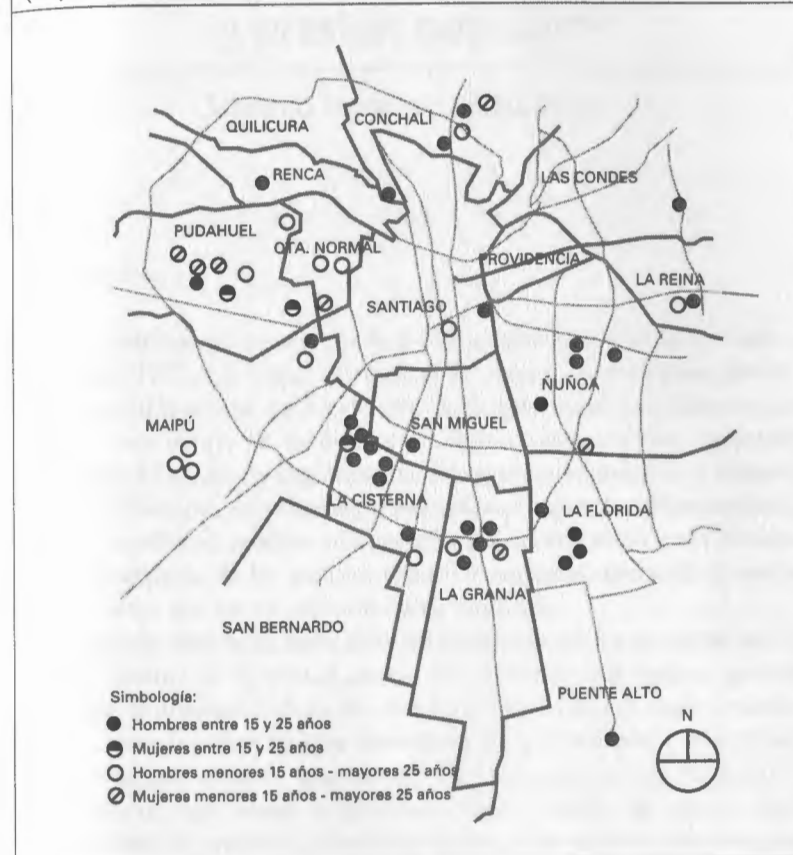
En tercer lugar, la actividad más usual de los lesionados durante las protestas resulta ser la de estudiantes: ellos constituyen el 21 por ciento de los heridos y 20 por ciento del total de muertos. Esto indica que la población afectada se caracteriza en buena parte por su juventud, no necesariamente universitaria. En efecto, los casos fatales en que se han visto involucrados estudiantes universitarios son pocos, y aun en las ocasiones en que han resultado heridos, estos acontecimientos han tenido una repercusión pública mayor. Uno de los casos más conocidos al respecto fue el del estudiante Roberto A. Irrázaval, herido gravemente en el campus de la Facultad de Ciencias Básicas de la Universidad de Chile, en Macul con avenida Grecia. Los académicos de dicha Facultad, entre ellos varios premios nacionales de Ciencia, protestaron enérgicamente y con "horror ante la actitud deliberada de un miembro de las fuerzas de Orden, que responde, desproporcionadamente, a una manifestación de muchachos que no implicaba peligro para nadie" (*La Tercera*, 29 de marzo). Parece evidente que, ante estas situaciones, la represión a los estudiantes universitarios se mide y dosifica, aun cuando puede ser igualmente brutal.

Los jóvenes, sin embargo, representan la mitad de los heridos con resultado de muerte en protestas y manifestaciones y el 65 por ciento de los heridos a bala consignados en este registro. El informe incluye 38 muertos y 101 heridos a bala en el rango de edad de 15-25 años. Se calcula también que alrededor del 70 por ciento de los detenidos son jóvenes. La mayor parte de éstos, como hemos dicho, proviene de sectores populares y forma parte del contingente de trabajadores desempleados y subempleados que predomina en las poblaciones de Santiago. Los jóvenes, en efecto, han sido las víctimas principales de la violencia política desatada por el Gobierno.

Cuadro 3: Heridos con resultado de muerte y heridos a bala en protesta y manifestaciones (por tipo de actividad)

Actividad	Jóvenes (15-25 años)		No jóvenes (menores y adultos)		Total	
	Muertos	Heridos	Muertos	Heridos	Muertos	Heridos
Estudiantes	10	24	5	9	15	33
Cesantes	5	19	3	1	8	20
PEM-POJH	8	12	1	1	9	13
Obreros	2	11	4	10	6	21
Trabajadores cuenta propia	3	3	3	2	6	5
Vendedores ambulantes y similares	3	4	4	2	7	6
Empleados	3	7	2	4	5	11
Dueñas de casa	2	4	5	5	7	9
Sin clasificación	2	17	10	21	12	38

Plano 1: Heridos con resultado de muerte en protestas y manifestaciones (mayo 1983-mayo 1984)\*



Este mapa señala los lugares donde cayeron heridos con resultado de muerte en protestas y manifestaciones.

[...]

\* Este mapa no es el original del Boletín. Fue redibujado, por no contarse con la distribución comunal de esa época en alguna versión con la definición necesaria para su reproducción digital. [N. de E.]

## Relocalización socioespacial de la pobreza: política estatal y presión popular\*

Eduardo Morales y Sergio Rojas

### Introducción

La distribución espacial de la pobreza urbana correspondió, hasta el año 1973, a la lógica estructural del desarrollo capitalista, frente a la cual la acción del Estado introducía ajustes que permitían encauzar al proceso dentro de los marcos del régimen sociopolítico imperante. A partir de 1973, con la implantación del régimen autoritario, se desarrolla una política que, estrechamente vinculada al esquema socioeconómico de corte neoliberal, produce una significativa modificación en la localización socioespacial de los sectores urbano-marginales, alterando la evolución histórica que tal localización había mostrado.

El traslado masivo de habitantes de campamentos hacia nuevas localizaciones dentro de la ciudad asume características que hemos querido relevar en el presente trabajo. En efecto, la diferenciación entre comunas ricas y comunas pobres ha sido uno de los efectos resultantes de la política aplicada, generándose una especie de "polarización" de la situación sociocomunal, que tiende a agudizarse en la medida en que se sigue haciendo caer el peso de la crisis económica en los sectores más desposeídos.

Tres son los principales elementos contenidos en las políticas del Estado que permitieron esta distribución espacial de los sectores populares. En primer lugar, el proceso de reforma municipal (o municipalización) que transfirió competencias del nivel central al nivel local (comunal), lo

\* Publicado originalmente en: VV.AA. (1987) *Espacio y poder: los pobladores* Santiago: FLACSO, pp. 75-121 [Reproducción parcial, que no incluye algunos de los cuadros o planos del artículo original. No obstante para los cuadros que se presentan hemos mantenido su numeración original. N. del E.]



que hizo posible el diseño y la implementación de determinadas políticas con efectos espaciales específicos. Un segundo elemento es la política de desarrollo urbano implementada, cuyos principios, concordantes con los que han orientado la política económica del régimen, debilitaron la función estatal mediante la modificación de las normas reguladoras del uso y disponibilidad del suelo urbano, cambiando la política de "densificación" por una de "extensión" urbana, lo que viabilizó —mediante la incorporación de nuevas áreas— la posibilidad de disponer de espacios para erradicar a los sectores más pobres. Un tercer elemento es la reforma comunal mediante la cual, al duplicar las comunas de la ex área metropolitana (actual provincia de Santiago), cristalizó la aplicación del principio de la "homogeneidad social" de los espacios comunales.

Un elemento adicional es la movilización de los propios sectores populares, los que, mediante sus acciones (la mayoría de ellas reprimidas) lograron presionar —en especial durante 1983— para que el ritmo de las soluciones habitacionales se apresurara.

El presente trabajo tiene el propósito, además, de dar cuenta del proceso de erradicaciones (intra e inter comunales) y radicaciones ocurridas entre 1979 y 1985, de constituirse en una fase terminal mediante el "seguimiento" de los habitantes de los campamentos consignados en nuestra publicación anterior.<sup>1</sup>

La inclusión de mapas actualizados del movimiento general de los pobladores permite, junto a los que se incluyen en el trabajo anterior citado, tener una visión de conjunto del proceso, en términos espaciales. Por último, es preciso señalar que la información incluida en el presente trabajo se ha obtenido de diversas fuentes (oficiales, de prensa, entre otras), lo que supone un cierto margen de error sobre el cual conviene estar alerta, especialmente por la fluidez que suele asumir la realidad poblacional.

[...]

<sup>1</sup> "Campamentos y poblaciones de las comunas del Gran Santiago. Una síntesis informativa" (1983). Documento de trabajo 192, Santiago: FLACSO (Proyecto Unidad de Información para la Acción, UIPA), 2ª ed.

Cuadro 4: Número de familias erradicadas de campamentos del Área Metropolitana por comuna de origen y destino, 1979-1985

Comuna origen	Comuna destino	Comuna Santiago	Las Condes	Las Flores	Maipú	Quinta Normal	Pudahuel	Renca	Cochilem	Quilicura	San Miguel	La Cruz	Chorrillos	Puerto Alto	San Bernardo	Comuna suburbana	Comuna no habida	Total familias
Santiago		293	317	410	410	183	195	195	18	1.955	3.578	672	59	256	117	2.823	2.823	30.16
Las Condes										40				59				205
Las Flores										112				419				874
Maipú										264				191				1.771
Quinta Normal										223				582				2.875
Pudahuel										116				44				637
Renca										241				704				2.435
Cochilem										374				704				1.077
Quilicura										497				90				1.544
San Miguel										1.000				259				731
La Cruz										1.392				2				1.805
Chorrillos										360				520				1.541
Puerto Alto										324				124				328
San Bernardo										84				539				623
Comuna suburbana										309				82				2.790
Comuna no habida										1.119				2.856				394
Total										4.9				107				29.887
%										3,5				7,3				1,4

a/ Considera familias trasladadas por Operación Confraternidad, situaciones especiales, cuota Centros de Madres (CEMA-Chile) selección municipalidades.  
 b/ Familias provenientes de distintas comunas, de las cuales no disponemos de información respecto de comuna de origen. La cifra corresponde a una estimación basada en cálculos oficiales y nuestros.

[...]

### Análisis de la información

El reordenamiento de los pobladores de los campamentos metropolitanos, alrededor de 29 mil familias, ha producido, en conjunto con la aplicación de las políticas de reforma municipal o proceso de municipalización y de desarrollo urbano, efectos sobre la composición social de las comunas de la ciudad de Santiago, estableciendo una profunda diferenciación comunal. Asimismo, el reordenamiento socioespacial ha tendido a imponer elementos de homogeneidad y heterogeneidad como rasgos ordenadores de las partes o sectores integrantes de la ciudad. Por último, ha significado fenómenos tales como la profundización de los niveles de desintegración social y la potencialidad de conflictos sociales, expresados en el incremento de fenómenos vinculados a la violencia social y la implicancia política que conlleva, y de expresiones propias de una delincuencia generada por la degradación social.

El proceso de erradicación de campamentos y traslado masivo de miles de familias ha producido un primer gran efecto: alta concentración poblacional en zonas de comunas con altos índices de población en situación de pobreza urbana o de exclusión en relación con empleo, vivienda, salud, educación y, en general, de todas aquellas variables que apuntan a calidad de vida. Se constituye un conjunto de comunas "pobres", que son las principales receptoras de las erradicaciones inter e intracomunal y en las que se produce el mayor volumen de radicaciones. Tales comunas pobres son las que históricamente han cobijado importantes grupos populares, así como aquellas resultantes de la reforma comunal impulsada por la Comisión Nacional de Reforma Administrativa (CONARA), en la perspectiva de configurar espacios socialmente "homogéneos". A modo de ilustración, las comunas "ricas" (Las Condes, Providencia y Santiago) concentran el 51 por ciento del gasto de la provincia, con sólo el 21,8 por ciento de la población. En cambio, las comunas de La Cisterna, La Pintana, San Ramón, Peñalolén, Cerro Navia, Macul y Lo Prado, que albergan al 28,9 por ciento de la población, sólo disponen del 4,04 por ciento del gasto de la provincia.

Las comunas del área sur —La Granja, Puente Alto, San Bernardo— fueron receptoras del 53 por ciento del total de erradicados provenientes de

<sup>2</sup> Las comunas de Puente Alto y San Bernardo no pertenecen a la Provincia de Santiago, sino a las provincias de Cordillera y Maipú, respectivamente. La inclusión en nuestro trabajo se debe a que sí forman parte del "Gran Santiago".

otras comunas (movimiento intercomunal), esto es, aproximadamente unas 60 mil personas. A estas cifras es necesario agregar un porcentaje correspondiente a los "allegados", sectores que no son contabilizados en los cálculos oficiales, por cuanto se considera sólo al titular y su grupo familiar. De acuerdo con la norma del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, el porcentaje debe ser calculado entre un 30 y 40 por ciento, de tal forma que comunas tales como La Granja han engrosado espectacularmente su población procedente de asentamientos precarios que rodean a la ciudad de Santiago. En términos reales, esta comuna ha absorbido unos 52 mil nuevos habitantes por efecto del programa de erradicación, incluyendo el porcentaje de allegados, en estos últimos años. De manera más específica, la nueva comuna de La Pintana, que nace de la subdivisión territorial de La Granja, constituye el lugar de destino de la mayoría de las familias erradicadas a dicha zona. En los últimos cuatro años, y tomando como dato de referencia el proporcionado por el Censo de 1982, la población de La Pintana creció de 79 mil habitantes a 148.710 habitantes en diciembre de 1984, vale decir, en un 88 por ciento.

El alto crecimiento poblacional de Puente Alto también obedece a la concentración de pobladores erradicados y trasladados a esta comuna (plano 1). El incremento, calculado en 30 mil habitantes (Archivo UIPA, 1985) se debe básicamente a la presencia de las 2.610 nuevas familias que, sumadas a otros tantos allegados (unas 19 mil personas, considerando un 40 por ciento de allegados), representan el 63 por ciento del crecimiento de la población. (La comuna creció de 130 mil habitantes en 1982 a 160 mil en 1985.)

Otro tanto sucede con las comunas del norponiente de la ciudad de Santiago. Las comunas de Pudahuel y Renca, en conjunto, absorben el 27 por ciento del total de erradicados provenientes de otras comunas, algo más de 40 mil nuevos habitantes, sumados los allegados (plano 1). La comuna de Renca incrementó su población en un 22 por ciento en relación al número de habitantes registrados por el Censo de 1982. En las tres comunas que nacen de la subdivisión de la comuna de Pudahuel, se ha concentrado un volumen significativo de población proveniente de campamentos erradicados especialmente en las comunas de Cerro Navia y Pudahuel. Las dos últimas han recibido alrededor de 21 mil nuevos habitantes (incluyendo allegados), que equivalen al 53 por ciento del crecimiento de la población estimada por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) entre diciembre de 1982 y diciembre de 1985.

Por otro lado, la nueva comuna de Peñalolén, al oriente de Santiago originada de la subdivisión territorial de la comuna de Ñuñoa, es otra de las comunas receptoras de población proveniente de campamentos erradicados del Área Metropolitana. Las 14 mil personas provenientes de otras comunas (incluyendo allegados) equivalen al 32 por ciento del crecimiento de la comuna, entre 1982 y 1985 (INE), porcentaje que aunque no tan notable como el del área sur es, desde una dimensión cualitativa, significativo, dada la insuficiencia de recursos y la magnitud de problemas sociales que enfrenta esta comuna, definida como una de las más pobres del Área Metropolitana.

En suma, las comunas de La Pintana, Pudahuel, Renca, Peñalolén, San Bernardo y Puente Alto se han constituido en centros receptores, en estos últimos cinco años, de una cifra superior a 100 mil personas, lo que equivale a la población de la ciudad de Iquique o levemente superior e inferior a las ciudades de Osorno y Valdivia, respectivamente. En relación con las familias de campamentos de radicación o asentados definitivamente en sus comunas y terrenos de origen, se contabiliza un número de familias involucradas en dicho proceso que alcanza a 28.174, el 53 por ciento del total de familias residentes en campamentos hacia 1979.<sup>3</sup>

Desde un punto de vista general, dos situaciones se distinguen a la luz de las cifras desagregadas por comunas. La primera se refiere al reforzamiento de la pobreza urbana precisamente en aquellas comunas más pobres o carentes de todo tipo de recursos para la solución de los problemas sociales de estos sectores. La opción por asentar y mejorar las condiciones de vida de los pobladores mediante la urbanización de sus sitios y construcción de una caseta sanitaria significa postergar indefinidamente una solución real, puesto que esta alternativa supone una alta participación de los usuarios en la expansión o autoconstrucción de su vivienda. La existencia de un porcentaje elevado de desempleo y la falta de perspectivas futuras en estos sectores los reduce a seguir formando parte del mundo de la pobreza o marginalidad urbana. Una segunda situación se desprende de la ubicación espacial de estos asentamientos (plano 2). En términos generales, la tendencia ha sido erradicar aquellos campamentos próximos

<sup>3</sup> De las 28.174 familias, estaban pendientes, según Informe del SERPLAC Metropolitano (La Segunda, 1 de agosto de 1984), 9.950 soluciones (urbanización y construcción de casetas sanitarias); esto es, un 35 por ciento, principalmente en comunas como Peñalolén, La Florida, Conchalí, Pudahuel, La Granja.

a las principales vías de acceso de las comunas con alta concentración de campamentos y poblaciones, radicando aquellos que se ubican en zonas más distantes. Asimismo, la zonificación de la pobreza en comunas recientemente creadas y en otras tradicionalmente de alta densidad poblacional, es consistente. Así, en la comuna de Peñalolén fueron radicadas 29.582 personas que pertenecen a campamentos de radicación de la misma comuna (representan el 20 por ciento del total de familias radicadas), y en la comuna de Conchalí se radicaron 23.818 personas que representan el 16 por ciento del total de familias radicadas en el Área Metropolitana.

En consecuencia, podemos decir que la relocalización de la pobreza en el espacio urbano de Santiago ha implicado la modificación de uno de los indicadores relativos a la situación social de los municipios de la ciudad de Santiago: la población comunal que vive en campamentos de radicación, nuevos campamentos y población residente en poblaciones de erradicación trasladada de su propia comuna o de otras, es un nuevo indicador necesario de considerar.

Para tal efecto se han construido dos cuadros que muestran índices diferentes según se considere la totalidad o parte de los componentes de la franja poblacional que vive o proviene de campamentos.

El primero de ellos (cuadro 6) tiene como dato la población comunal estimada por el INE a diciembre de 1984 (con excepción de Puente Alto y San Bernardo, estimadas a diciembre de 1983) y la población de los campamentos de radicación, o lo que persiste del mundo poblacional que vive en campamentos a diciembre de 1985. El resultado de este nuevo ranking, a diferencia del construido en 1981 (Varas, 1982) y que entregaba la mayor tasa de la población comunal que vive en campamentos en La Florida, indica la comuna de Peñalolén con la tasa más alta, seguida de las comunas de Conchalí, La Pintana, Renca y San Bernardo, por nombrar las cinco primeras.

Por otra parte, si sumamos a la población de campamentos de radicación, la población erradicada de campamentos y que reside en poblaciones de erradicación (cuadro 7), el orden de las comunas con mayor tasa es distinto, por cuanto es la comuna de La Pintana la que muestra la tasa más alta. Otras comunas que tienen una cuota significativa de población que vive en campamentos, y además han sido comunas receptoras de personas erradicadas de campamentos, son Renca, Peñalolén, Puente Alto y Quilicura.

Cuadro 6: Tasa de población comunal que vive en campamentos de radicación y nuevos campamentos

Comuna	Pob. comunal <sup>a</sup>	Pob. en campamentos <sup>b</sup>	Tasa	Ubicación (de + a -)
Peñalolén	173.502	29.582	0,1704	1
Conchalí	236.413	23.818	0,1007	2
La Pintana	86.601	7.746	0,0894	3
Renca	110.789	9.292	0,0838	4
San Bernardo	214.293	16.468	0,0768	5
San Ramón	110.867	7.394	0,0666	6
Puente Alto	134.825	7.274	0,0539	7
La Florida	252.543	12.537	0,0496	8
Lo Prado	122.363	5.574	0,0455	9
Maipú	217.355	7.925	0,0364	10
Macul	129.466	4.487	0,0346	11
Quilicura	26.515	847	0,0319	12
Cerro Navia	157.454	4.279	0,0271	13
La Cisterna	393.143	10.585	0,0269	14
Pudahuel	114.048	2.792	0,0244	15
Las Condes	296.394	6.484	0,0218	16
La Granja	126.932	1.170	0,0092	17
San Miguel	364.778	3.354	0,0091	18
Santiago	472.458	754	0,0015	19
La Reina	87.559	-	-	-
Ñuñoa	176.212	-	-	-
Quinta Normal	128.122	-	-	-
Estación Central	147.290	-	-	-

a/ Estimación al 31 de diciembre de 1984, Instituto Nacional de Estadísticas (INE), Chile. Para las comunas de San Bernardo y Puente Alto, la estimación es a diciembre de 1983.

b/ Para su cálculo se aplicó el factor 5,2 personas por familia, utilizado por los Servicios Regionales de Vivienda y Urbanismo (SERVIU, Chile).

Cuadro 7: Tasa de población comunal que viven en campamentos de radicación, nuevos campamentos y en poblaciones de erradicación

Comuna	Población comunal <sup>a</sup>	Pob. en campamentos de radicación <sup>b</sup> y nuevos campamentos	Pob. en sectores de erradicación	Total	Tasa	Ubicación (de + a -)
La Pintana	86.601	7.746	37.778	45.524	0,525	1
Renca	110.789	9.292	18.532	27.825	0,2511	2
Peñalolén	173.502	29.582	9.053	38.635	0,222	3
Puente Alto	134.825	7.274	15.274	22.548	0,1672	4
Quilicura	26.515	847	2.912	3.786	0,1427	5
Pudahuel	114.048	2.792	12.662	15.454	0,1355	6
San Bernardo	214.293	16.468	10.738	27.206	0,1269	7
La Florida	252.543	12.537	14.929	27.466	0,1087	8
Conchalí	236.413	23.818	1.586	25.404	0,1074	9
San Ramón	110.867	7.394	3.541	10.935	0,0986	10
Maipú	217.355	7.925	10.410	18.335	0,0845	11
Estación Central	147.290	-	-	-	-	12
Lo Prado	122.363	5.574	988	6.562	0,0536	13
La Cisterna	393.143	10.585	8.013	18.598	0,0473	14
Macul	129.466	4.487	-	4.487	0,0346	15
La Granja	126.932	1.170	2.974	4.144	0,0326	16
Santiago	472.458	754	12.662	13.416	0,028	17
San Miguel	364.778	3.354	5.200	8.554	0,0234	18
Las Condes	296.394	6.484	-	6.484	0,0218	19
La Reina	87.559	-	-	-	-	-
Ñuñoa	176.212	-	-	-	-	-
Quinta Normal	128.122	-	-	-	-	-
Cerro Navia	157.454	4.279	7.467	11.746	0,0745	-

a/ Estimación al 31 de diciembre de 1984, Instituto Nacional de Estadísticas (INE), Chile. Para las comunas de San Bernardo y Puente Alto, la estimación es a diciembre de 1983.

b/ Para su cálculo se aplicó el factor 5,2 personas por familia, utilizado por los Servicios Regionales de Vivienda y Urbanismo (SERVIU, Chile).



## Conclusiones

### *Situación de los pobladores relocalizados en poblaciones de erradicación, en relación con el acceso a servicios locales y municipales*

El crecimiento horizontal, amparado por la Política Nacional de Desarrollo Urbano vigente entre 1979 y 1985, que han experimentado particularmente las principales comunas receptoras, ha provocado efectos negativos tanto en la dotación de servicios adecuados (electricidad, recolección de basura, equipamiento comercial, etcétera) como en dificultades mayores en el acceso a servicios de salud y educación, por nombrar a dos de ellos.

En relación con el acceso a servicios básicos y atención hospitalaria, policlínicos y establecimientos educacionales, se constatan, a lo menos, tres situaciones: inexistencia de servicios, dificultades de acceso en cuanto a distancia y sobresaturación de los servicios existentes por crecimiento poblacional.

El déficit de infraestructura preescolar es de 100 por ciento en la totalidad de las nuevas poblaciones de erradicación construidas en la comuna de Puente Alto, donde residen algo más de 2.500 familias (aproximadamente 13 mil personas). Asimismo, el déficit de establecimientos de educación básica bordea los límites de un déficit total, al constituirse la distancia y el copamiento de las matrículas en las escuelas y centros abiertos existentes en dos escollos limitantes. Similares problemas tienen las otras comunas receptoras de pobladores erradicados de los campamentos de las comunas metropolitanas. Entre éstas, sin lugar a duda, es la comuna de La Pintana una de las más afectadas. Como se ha señalado anteriormente, la comuna de La Granja y, en particular, la nueva comuna de La Pintana, han constituido entre 1979 y 1985 las comunas receptoras más importantes del Área Metropolitana (plano 2), lo que ha significado localizar los nuevos asentamientos en áreas extremadamente distantes y marginadas de equipamiento comunitario. Así, no sólo presentan un claro déficit de atención preescolar, sino que, también, insuficiente cobertura del nivel básico y muy insuficiente en el caso de la educación media. En la comuna de La Pintana, además, residen 4.100 familias del campamento Raúl Silva Henríquez, situación que contribuye a empeorar las dificultades de acceso a servicios públicos.

En relación con el acceso a los servicios de salud de parte de los pobladores erradicados y residentes en poblaciones en la periferia de la ciudad, la situación es más dramática, puesto que la inexistencia de consultorios o la sobresaturación de ellos constituye un hecho en la casi totalidad de las comunas receptoras. Por otra parte, la gran distancia de los centros hospitalarios que cubren la atención para estos sectores hace evidente la carencia real de servicios de salud.

Las comunas más afectadas en este orden de problemas son La Granja y, de modo particular, La Pintana, que cuenta con sólo dos consultorios (Pablo de Rokha y San Rafael) para una población de 150 mil personas. En Renca, se cuenta prácticamente con un solo consultorio, que tiene una población asignada superior a los 100 mil habitantes, contraviniendo todas las normas básicas del Ministerio respectivo. La carencia de servicios de salud se hace evidente si se considera que el hospital base de la comuna de Renca está localizado en la comuna de Quinta Normal, a unos 7 kilómetros de distancia de las poblaciones de erradicación. En las comunas de Puente Alto y Peñalolén, al igual que en las comunas anteriores, el déficit de servicios de salud se agrava por las distancias prácticamente inalcanzables para los sectores extremadamente pobres que viven en las poblaciones de erradicación. A los problemas de distancia física se debe agregar la precaria situación de ingresos, lo que les impide, la mayoría de las veces, utilizar los servicios de locomoción como medio de acercamiento (la distancia entre el Hospital Sótero del Río y las poblaciones de erradicación de la comuna de Puente Alto es entre 2 y 7 kilómetros, mientras que en el caso de la comuna de Peñalolén, es entre 8 y 10 kilómetros en relación al Hospital El Salvador (plano 2).

En la comuna de Pudahuel, la situación no es mejor. Los problemas generados por la expansión horizontal de la ciudad son evidentes al observar la enorme distancia que separa las poblaciones de erradicación (en el norponiente de la comuna en su mayoría) del hospital base (Félix Bulnes): entre 7 y 8 kilómetros. Los consultorios, a pesar de existir en mayor cantidad, todos ellos están saturados, lo que se refleja en el volumen de población asignada, que es superior a los 60 mil habitantes recomendada por el Ministerio de Salud.

*Homogeneidad intracomunal y polarización de la ciudad: rasgos del reordenamiento espacial actual*

Los procesos de erradicación y radicación de campamentos del Área Metropolitana llevados a cabo durante estos últimos años han reubicado a miles de familias, y radicado a otras tantas, en áreas socialmente deprimidas, de alta densidad de pobladores en situación de extrema pobreza, con insuficiente o inadecuada infraestructura básica de servicios públicos.

De esta manera, se ha tendido a homogeneizar internamente los espacios comunales, dando lugar a comunas "ricas", des congestionadas de bolsos de pobreza, y a comunas "pobres". Este corte social ha contribuido aún más a acentuar los rasgos heterogéneos de la ciudad, polarizando el espacio urbano (plano 1).

Un primer rasgo muestra que son precisamente las comunas con más recursos las que han erradicado un mayor número de pobladores de campamentos. La comuna de Santiago, en conjunto con el Ministerio de la Vivienda y la Intendencia Metropolitana, completó un plan de erradicación de los campamentos más próximos al centro político administrativo y símbolo de la actual dominación. El resultado se concreta con el traslado de aproximadamente 2.800 familias (unas 15 mil personas) a comunas del sur de Santiago —específicamente, las comunas de La Pintana (La Granja), San Bernardo, La Florida—, a conjuntos de viviendas básicas de 18 metros cuadrados, construidas con fondos de la Municipalidad de Santiago, mecanismo utilizado a partir de la Reforma Comunal.

Las Condes, otra de las comunas con mayores recursos, ha erradicado una masa poblacional levemente inferior a la comuna de Santiago (2.594 familias, unas 13 mil personas). Este traslado de pobladores de campamentos obedece, por una parte, al incremento del valor del suelo urbano en el mercado y la necesidad, por lo tanto, de recuperar aquellos espacios; y por otra, a una decisión política, esto es, erradicar de la comuna a sectores potencialmente generadores de conflicto social. La operación, tal como en el caso de la Municipalidad de Santiago, consiste en la inversión de fondos municipales en la construcción de viviendas sociales para los pobladores trasladados. El destino de éstos también es el mismo: las comunas del sur de la ciudad y, en menor proporción, las comunas del norponiente,

Los anuncios recientes, en orden a radicar en la comuna de Las Condes a un número aproximado de mil familias sobre las cuales estaba pendiente

te la erradicación de sus campamentos (*La Segunda*, 10 de septiembre de 1985), se deben, en parte, a las presiones de los propios habitantes de esa comuna por mantener un número de familias históricamente integradas a la vida comunal, como se refleja en las críticas aparecidas en la sección Cartas de algunos periódicos, para satisfacer la demanda de empleos en servicios domésticos: jardinería, carpintería, etcétera

Comunas de mayores recursos, además de las nombradas, tales como Providencia, La Reina y, en cierto modo, Ñuñoa, en su nueva versión territorial, han erradicado en su totalidad la presencia de campamentos (cuadro 4.) Las dos primeras, aun cuando la población que residía en campamentos no alcanzaba volúmenes importantes, endosaron, mediante el mismo mecanismo de los otros municipios ya mencionados, su población marginal a comunas pobres en recursos de todo tipo, como lo son la comuna de Renca, Pudahuel, La Granja y Puente Alto (plano 1). La comuna de Ñuñoa, por otra parte, erradicó la totalidad de su población de campamentos. De ésta, un porcentaje significativo fue trasladado a poblaciones de erradicación construidas en los actuales territorios de la nueva municipalidad de Peñalolén, la que se crea en espacios originalmente dependientes de la comuna de Ñuñoa. El resto es trasladado a comunas periféricas del sur, como La Granja y San Bernardo.

El reverso de la situación muestra cómo en las comunas con menores recursos se adiciona un volumen significativo de pobladores en condiciones de marginalidad casi absoluta, puesto que el beneficio prometido no es sino una vivienda extremadamente pequeña para el número de personas promedio de la familia popular. Se trata, en resumen, de agregar en espacios deprimidos y densamente poblados por sectores en condiciones de pobreza extrema, un nuevo contingente de similares características, esto es, homogeneizar los espacios de la ciudad.

La variación porcentual de población procedente de campamentos es notoriamente alta en comunas densamente pobladas por sectores populares. Así, tomando el número de familias en campamentos el año 1979, comunas tales como La Granja y, particularmente, la nueva comuna que se deriva de su territorio, La Pintana, ha incrementado su población procedente de campamentos en un 327,73 por ciento; Puente Alto, en un 218 por ciento; Renca, en un 91,86 por ciento; Pudahuel, en un 26,63 por ciento y La Cisterna en un 136 por ciento. El incremento de esta última

se debe, básicamente, al hecho de pertenecer a su espacio comunal el campamento Juan Francisco Fresno (3.395 familias).

Las nuevas comunas metropolitanas —hasta ahora, sólo seis de ellas en funcionamiento— vienen a institucionalizar este proceso de homogeneidad intercomunal y polarización de la ciudad, que de hecho se ha desarrollado a lo largo del régimen militar, acentuándose en los últimos cinco años. De esta forma, mientras en la comuna de Peñalolén la situación de homogeneidad se hace recortando parte de una comuna habitada por sectores heterogéneos, como lo era la antigua Ñuñoa, en otra, La Pintana, el mismo proceso se realiza escogiendo un espacio periférico que concentre la pobreza de las otras comunas que limpiaron sus territorios de población asentada en campamentos.

La relocalización de la pobreza urbana, y la política comunal en función de redimensionar el espacio urbano, también han modificado la composición social de comunas intermedias. El caso más destacado es quizá la comuna de Ñuñoa, actualmente diferenciada en dos segmentos territoriales con alta concentración de sectores de escasos recursos, comunas de Macul y Peñalolén. De este modo, ha disminuido su área destinándola a sectores de mayores ingresos, homogeneizado socialmente su población, y erradicado los bolsones de pobreza que existían hacia otras comunas; entre éstas, principalmente, Peñalolén. Asimismo en La Florida, antes con una alta tasa de personas que vivían en campamentos (la más alta en el ranking construido por Varas 1982), se implementa una política tendiente a convertirla en una comuna de tipo intermedio, que pueda ser una alternativa para la inversión habitacional de sectores medios. De 4.871 familias en campamentos en 1979, alrededor de 57 por ciento han sido erradicadas a otras comunas. El sector suroriente de la ciudad, y más precisamente La Florida, incrementó, entre 1970 y 1980, en un 97 por ciento su superficie construida, de acuerdo con fuentes del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, correspondiendo dicho incremento a la construcción de conjuntos residenciales para sectores medios. Se evidencia, entonces, una política claramente orientada a la expansión urbana, a expensas de terrenos de uso agrícola y apto para todo tipo de cultivos.

En consecuencia, el desplazamiento masivo de pobladores, por efecto del proceso de erradicación de campamentos, de la política de reforma comunal y la Política Nacional de Desarrollo Urbano, normativa que rige el uso del suelo y los límites del espacio urbano vía los planos regulado-

res, ha configurado —desde un punto de vista socioespacial— la concentración de la pobreza urbana en áreas previamente escogidas, preferentemente en entornos periféricos, desarticuladas del resto de la ciudad y, por ende, de la sociedad.

### *Desintegración social*

El reordenamiento de los pobladores en el espacio urbano del Área Metropolitana —cerca de 29 mil familias— no sólo ha contribuido a una mayor exclusión o marginalización de estos sectores, sino que también ha acentuado los niveles de desintegración social que, por cierto, eran ya bastante altos en los sectores poblacionales. Este fenómeno presenta varias dimensiones.

Una primera dimensión está relacionada con el modo en que dichos traslados afectan la participación de los sectores poblacionales, entendiendo como tal las acciones colectivas de carácter organizado orientadas a influir en sus propias condiciones de vida.

Otra dimensión es el quiebre evidente entre los pobladores y sus espacios originales de inserción. En otras palabras, se deja atrás un espacio socialmente reconocido, lugar donde se generaban y desarrollaban relaciones comunitarias basadas en una similitud de intereses, origen y continuidad espacial, para ser reubicados en espacios periféricos, quedando desvinculados de los sectores poblacionales históricamente más estructurados y, por ende, con un alto nivel participativo en sus organizaciones.

Otra dimensión importante para el desarrollo de organizaciones de base, particularmente de tipo solidario, descansa en la confianza mutua de reconocerse como parte integrante de un conjunto social y en la permanencia temporal para su legitimación en un medio que se caracteriza, precisamente, por su carácter inestable y fragmentario. La reinserción obligada, como consecuencia de la erradicación de campamentos, somete a los pobladores a una situación de convivencia con sectores de procedencias distintas en cuanto a origen, experiencias y participación comunitaria, con desarrollos desiguales de participación en las expresiones del movimiento poblacional, factores que, sumados a una mínima permanencia en los nuevos entornos territoriales, dificultan aún más las vías de una mayor integración.

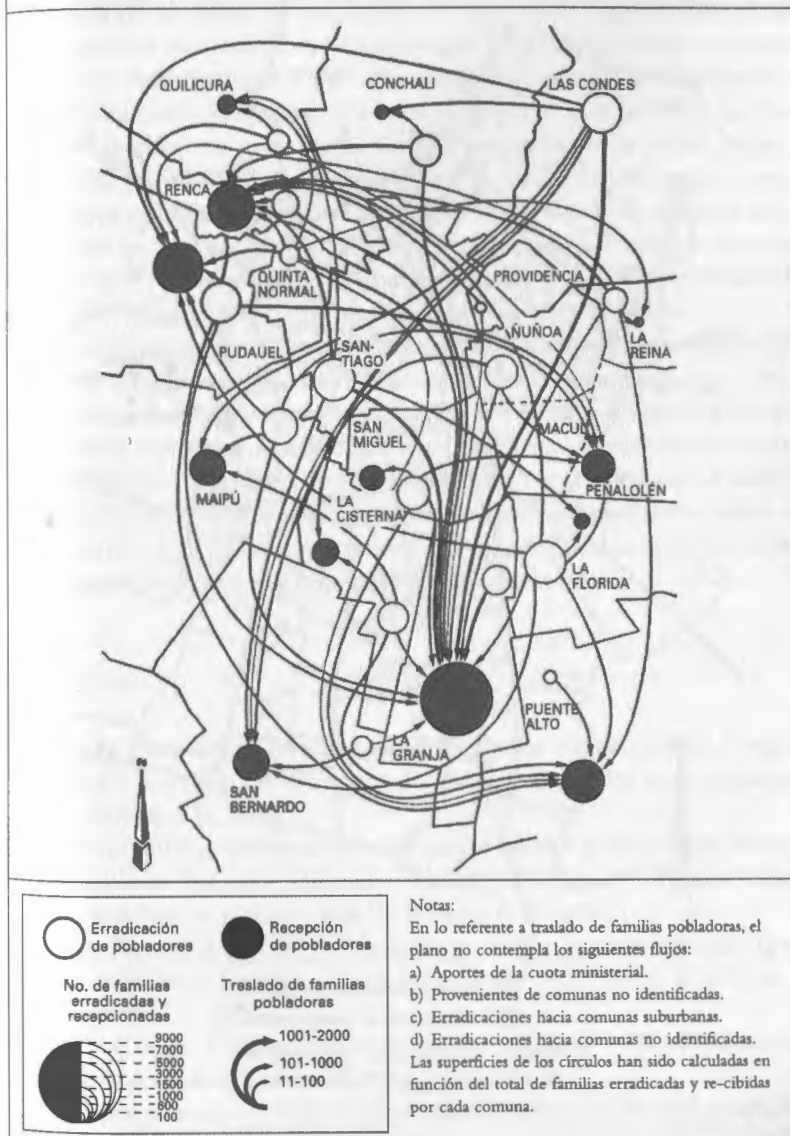
*Segregación socioespacial y conflicto social*

El resultado de las políticas anteriormente tratadas tiene además un corolario social que, por su implicancia política, constituye un foco de atención que se hace necesario abordar. La reubicación de la pobreza urbana en determinadas comunas de la ciudad ha significado no sólo la eliminación de bolsones de pobreza, asentados en campamentos, de aquellas zonas próximas al centro administrativo y de las comunas residenciales de sectores medios y altos, sino que también la ruptura del consenso social que, desde este particular ángulo, implicaba compartir en alguna medida los espacios comunales o la aceptación de hecho de una convivencia entre diferentes sectores sociales.

Si bien es cierto que la violencia en los conflictos sociales del mundo poblacional no es un dato nuevo, en la actualidad asume un carácter distinto, como respuesta a las políticas de exclusión y segregación impuestas por el gobierno militar a partir de 1973. La situación actual no sólo aleja cada vez más a los sectores sociales entre sí desde un punto de vista socioeconómico, sino que instala una brecha entre unos y otros, provocando con ello una división social de tal magnitud que, prácticamente, resultan dos países que casi no se reconocen.

Los altos índices de desempleo, especialmente en sectores juveniles; la deserción escolar y la ausencia de perspectivas futuras, además de la inexistencia de cauces participativos de tipo político, social y cultural, generan las condiciones para la irrupción de una violencia que es política en su sentido objetivo, al enfrentarse al Estado, al poder constituido o a los símbolos materiales del régimen, pero espontánea en la medida en que no obedece, en la mayoría de los casos, a una postura contestataria mediada por los partidos políticos. La violencia política está limitada a una franja de pobladores activos de militancia política.

**Plano 1: Erradicación de pobladores de campamentos del Área Metropolitana por comuna de origen y destino, 1979-1985**





Plano 2: Localización de campamentos de radicación y poblaciones de erradicación, 1985



Otro tipo de violencia, a la cual los altos índices de hacinamiento de pobreza comunal no son ajenos, es la delincuencia, sobre todo del mundo juvenil, expresada en asaltos, robos, peleas callejeras, entre otros. El incremento de la violencia delictual es un indicador más de la marginalidad ocupacional y de la desintegración social que caracteriza al mundo poblacional actual. Así, comunas densamente pobladas por sectores pobres, como La Pintana, de acuerdo con un informe policial entregado por la prensa, registra entre 1982 y 1984 un incremento de 59 por ciento de las denuncias de asaltos y robos con agresión, perpetrados en su mayoría por jóvenes que fluctúan entre los 14 y los 18 años. El informe mencionado señala que entre los factores que explican este incremento está el mayor aumento poblacional, por efecto de miles de pobladores erradicados de otras comunas.

El aumento de la delincuencia, entonces, no obedece a un desarrollo natural, a tendencias históricas en nuestro país, sino más bien a un fenómeno de características distintas, cuya matriz explicativa está en parte en las políticas segregatorias del reglamento autoritario; como consecuencia de ello, quienes engrosan las filas de la delincuencia son, en su mayor parte, pobladores sin pasado delictivo, jóvenes e incluso niños, con bajo nivel educativo y en situación de desempleo o, a lo más, con empleos informales y con horizontes de expectativas casi inexistentes.

### Bibliografía

- Benavides, Leopoldo; Morales Eduardo y Sergio Rojas (1983). *Campamentos y poblaciones de las comunas del Gran Santiago. Una síntesis informativa*. Santiago: FLACSO.
- Borja, Jordi (1981). "Movimientos urbanos y cambio político", en: *Revista Mexicana de Sociología*, número 4 (Octubre-Diciembre). México: Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- Cardoso, Fernando H. (1981). "Regime político e mudança social: algumas reflexões a propósito do caso brasileiro", en: *Revista de Cultura e Política*, No. 3: 7-25.
- CChC - Cámara Chilena de la Construcción. (Chile, 1973). *Plan habitacional y de desarrollo urbano*. Santiago: CChC.
- Gontcharoff, Georges y Serge Milano (1983). *La décentralisation, nouveaux pouvoirs, nouveaux enjeux*. Paris: Syros.

- Gross, Patricio (1983). "Instituciones públicas y municipios, su rol en el desarrollo progresivo". Versión preliminar presentada al Seminario "Antecedentes para políticas habitacionales basadas en el desarrollo progresivo". Santiago: Centro de Investigación y Planificación del Medio Ambiente (CIPMA).
- Kowarick, Lucio (1982). "Luchas sociales centradas en el contexto urbano", en: *Diálogo sobre Participación*, No. 2 (Abril). Ginebra: Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD).
- Mensaje Presidencial* (Chile, 1975-1976, 1982-1985).
- MINVU - Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Chile, 1981). "Política nacional de desarrollo urbano. Chile, 1979", en: *EURE*, No. 22: 9-15.
- MINVU - Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Chile, 1985). "Política de desarrollo urbano" *Documento 207*.
- Morales, Eduardo (1983). *Los sectores populares en el periodo 1970-1973*. Santiago: FLACSO.
- Pozo, Hernán (1981). *La situación actual del municipio chileno y el problema de la "municipalización"*. Santiago: FLACSO.
- Revista *Qué Pasa* (1981). 519. Santiago.
- Rojas, Sergio (1984). *Políticas de erradicación y radicación de campamentos. 1982-1984. Discursos, logros, problemas*. Santiago: FLACSO.
- Varas, Carlos (1982). *Antecedentes para una comparación entre los municipios de la ciudad de Santiago*. Santiago: Universidad de Chile.
- Wilson, Sergio (1979). "La realidad poblacional", en: *Mensaje*, número 282. Santiago: Compañía de Jesús.

## Estructura administrativa de la ciudad\*

Clarisa Hardy

El dominio de concepciones centralistas ha regido la estructura institucional del Estado y del gobierno del país, casi desde siempre. En estas materias se producen, tal vez, las más importantes reformas introducidas por este régimen: un intento de regionalización y descentralización que les proporciona a las regiones mayores grados de autonomía, y a los municipios, mayores atribuciones y recursos.

Sin embargo, el marco económico y político en el que se ensayan estas transformaciones torna más bien formal el intento de regionalizar el país, así como inviable el mecanismo de descentralización de las decisiones. No obstante los apoyos legales que están tras todas estas iniciativas, el poder vertical de índole unipersonal les resta efectiva autoridad a los distintos responsables de la gestión regional, provincial y comunal. De igual manera, la lógica que gobierna el acontecer económico y el dominio del mercado como único criterio regulador, mantienen los desequilibrios regionales y las diferencias locales reduciéndoles, así, su capacidad propia de acción.

Podríamos caracterizar este fenómeno no sólo como el modelo autoritario de regionalización sino, además, como un no bien resuelto proceso de cambios que, aunque se esfuerza por legalizar institucionalmente la descentralización, no logra romper el peso histórico del centralismo como concentrador del poder y de los recursos.

La Región Metropolitana no escapa a estas características. Beneficiada en los logros obtenidos dentro de la distribución nacional de recursos, lo que ciertamente le proporciona claras ventajas respecto de otras regiones

\* Publicado originalmente en: Hardy, Clarisa (1988). *La ciudad escindida. Los problemas nacionales y la Región Metropolitana*. Santiago: Programa Economía del Trabajo (PET). pp. 41-58

del país, mantiene internamente las desigualdades entre distintas áreas de la ciudad. La supuesta autonomía de las municipalidades para gobernarse se debilita frente a un poder central fiscalizador y la disparidad de recursos entre los distintos gobiernos locales hace que algunos puedan tener espacio para decisiones, mientras otros, la gran mayoría, restringen el ámbito de sus decisiones a aspectos bastante marginales. De alguna manera podemos afirmar que la ciudad recoge, en su ordenamiento espacial, por una parte, la centralidad del poder; y por otra, las desigualdades sociales y económicas que hoy segregan a la población.

El potencial que la nueva institucionalidad le otorga a la ciudad para gobernarse con mayor autonomía y capacidad local de gestión está todavía latente y su materialización es tarea del futuro, tanto en el plano legal como en los hechos.

### Gobierno local en la Región Metropolitana

Cuando el actual régimen asumió la conducción del país a comienzos de la década de los setenta, su mayor crítica al pasado descansaba en lo que se consideraban inadecuadas relaciones entre el Estado, la sociedad y la economía, especialmente en lo que se refiere a la estructura de la administración pública y a lo que estos nuevos sectores caracterizaban como vulnerabilidad del Estado frente a las formas de generación del poder político.

La construcción e intento de fundación de un nuevo orden nacional, motor ideológico de la gestión política de los nuevos gobernantes, implicó un vasto proceso de reformas, entre las que desempeñaron un papel preponderante las relativas al sistema político-administrativo. Ello se materializó en una nueva división administrativa del país que suponía determinadas concepciones tanto acerca del territorio como de las autoridades que habrán de regirlo en los niveles nacional, regional, provincial y comunal.

A escala nacional, el país se dividió en 13 regiones, con 51 provincias y 335 comunas. Cada ámbito territorial quedaba bajo la autoridad política del nivel respectivo, y esta línea jerárquica era encabezada por el propio Presidente de la República quien, además, hasta 1989 ha mantenido el cargo de comandante en jefe del Ejército. Paralelamente, se estableció

una línea técnica, que corresponde al Sistema Nacional de Planificación, y cuyas funciones son las de coordinar y armonizar la implementación de planes y proyectos de las diferentes entidades y niveles de administración territorial del país. Visto esquemáticamente, el sistema de gobierno y administración del Estado opera en cuatro niveles de la realidad (nacional, regional, provincial y comunal) y a través de tres líneas o subsistemas de acción (político, social y económico), cuya traducción corresponde a lo que podríamos denominar sus sistemas jerárquico, participativo, técnico, respectivamente, según puede observarse en el esquema organizativo que se presenta a continuación.

La línea jerárquica o de la autoridad política está presidida, a escala nacional, por el Presidente de la República, con la participación del Ministerio del Interior y la Junta de Gobierno. A niveles regionales, por los correspondientes intendentes. A niveles provinciales por los gobernadores respectivos. Y en los niveles locales, por los alcaldes municipales.

Cuadro 1: Esquema simplificado del sistema de gobierno - Administración del Estado

Niveles	Subsistemas		
	Participativo	Jerárquico	Técnico
Nacional	Consejo Nacional de Desarrollo	Presidente de la República Ministerio del Interior Junta de Gobierno	Oficina de Planificación (ODEPLAN)
Regional	Consejo Regional de Desarrollo (COREDE)	Intendente Regional	Secretaría Regional de Planificación y Coordinación
Provincial	Comité Asesor Provincial	Gobernador Provincial	Secretaría Provincial de Planificación y Coordinación
Comunal	Consejo de Desarrollo Comunal (CODECO)	Alcalde Municipal	Secretaría Comunal de Planificación y Coordinación

La línea técnica que acompaña a esta estructura jerárquica está encabezada, en el ámbito nacional, por la Oficina de Planificación (ODEPLAN), y le siguen, en los niveles de progresiva desconcentración, la Secretaría

Regional de Planificación y Coordinación en las distintas regiones; las Secretarías Provinciales de Planificación y Coordinación en las provincias y a niveles comunales, las Secretarías Comunales de Planificación y Coordinación. La línea de participación social está constituida por el Consejo Nacional de Desarrollo en el ámbito nacional; y, en los restantes niveles, por los Consejos Regionales, Provinciales y Comunales de Desarrollo respectivamente. Este subsistema tiene el rango de organismo asesor y su funcionamiento está supeditado a la voluntad de las autoridades correspondientes.

Acompañando esta reforma administrativa, se redefinió y dimensionó la acción del Estado como productor de bienes y servicios públicos. En virtud de ello, se promovió la descentralización y desconcentración del aparato público administrado, así como la privatización de servicios y empresas estatales.\*

Tempranamente, en marzo de 1974, en la Declaración de Principios del Gobierno de Chile, se planteaba como punto capital de la nueva institucionalidad el criterio de la descentralización del poder. Es en torno de ésta que giran las reformas administrativas de regionalización del país, en un intento por involucrar a la ciudadanía en una nueva forma de participación en la que, superando ideologías y doctrinas, se integre e identifique con los intereses reales de la región.<sup>1</sup> La organización territorial facilitará, pues, la generación de instancias de participación de la población, rompiendo, a juicio del discurso oficial, las mediaciones tradicionales.

En cada nivel, la ley define relaciones de fiscalización, control y asesoría, así como de coordinación, recayendo la toma de decisiones y el poder de sanción en las autoridades del gobierno interior, gestadas como cargos de confianza del propio Presidente de la República. De modo que, si bien las instituciones regionales, provinciales y comunales aparecen como instancias descentralizadas del poder, el hecho de que ellas estén bajo la tuición de autoridades de confianza del Ejecutivo y que, igualmente, no exista distinción alguna entre administración y gobierno interior, las convierte en espacios desconcentrados de la autoridad, distribuidos en el territorio. (González y Rosenfeld, 1985)

\* Tomando en cuenta que este texto corresponde a un capítulo del libro, para su mejor comprensión se han eliminado las referencias internas a otras secciones del original. [N. de E.]

<sup>1</sup> Véase González y Tomic (1983), sintetizando las concepciones contenidas en la Declaración de Principios del Gobierno de Chile.

Esta forma de desconcentración es congruente y funcional con el marco político-ideológico que lo inspira: en las subdivisiones territoriales e institucionalidad administrativa que las expresa, está presente una concepción geopolítica que asegura una distribución del poder central y una relación con la ciudadanía, altamente protegidos en lo político y subsidiarios en lo económico.

Esta caracterización global se expresa al interior de la Región Metropolitana. De acuerdo con el nuevo esquema de gobierno y administración interior, la máxima autoridad dentro de la estructura administrativa de la ciudad recae en el Intendente Regional Metropolitano. El Área Metropolitana, compuesta, como se vió anteriormente, por 6 provincias y 51 comunas (34 de las cuales son propiamente metropolitanas o del Gran Santiago), obedece a la autoridad de 6 gobernadores provinciales y a varios alcaldes comunales (como se analizará más adelante, [a la fecha] solamente hay institucionalizadas 24 municipalidades con sus respectivas autoridades).

El intendente, cabeza de la línea jerárquica a escala regional, cuenta con el apoyo de la Secretaría Regional de Planificación (SERPLAC), como organismo asesor de la línea técnica, y con el Consejo Regional de Desarrollo (COREDE), como órgano de expresión de la línea participativa regional. En el nivel provincial, estos organismos corresponden a la Secretaría Provincial de Planificación y al Comité Asesor Provincial. Finalmente, en el ámbito comunal, la línea técnica está representada por la Secretaría Comunal de Planificación (SECPLAC), mientras que la participativa por el Consejo de Desarrollo Comunal o CODECO.

Si bien el intendente metropolitano es la autoridad encargada de coordinar los organismos involucrados en las responsabilidades que están bajo su jurisdicción (del quehacer de los municipios, del transporte, de la preservación del medio ambiente, etcétera), no existe, en los hechos, un gobierno metropolitano, como propiamente tal. Son las municipalidades, desde sus áreas de pertenencia local, y de manera relativamente independiente, las que asumen la tarea de gobernar las diferentes unidades político-administrativas (comunas) que conforman la ciudad.

El nexa entre el municipio y la Intendencia se realiza a través del Comité de Alcaldes, instancia jerárquica resolutoria presidida por el intendente. En ella se revisan aquellos asuntos que requieren una labor municipal conjunta y los alcaldes pierden autoridad a su interior, cumpliendo



solamente con un papel asesor. La relación de subordinación que se aprecia en esta instancia le confiere al superior jerárquico cuatro atribuciones fundamentales: poder de mando, potestad disciplinaria, jurisdicción retenida y jurisdicción de conflicto (esta última le atribuye al superior la capacidad para dirimir contiendas de competencia entre subordinados de igual rango jerárquico). (Pozo, 1986)

En la práctica, la verticalidad del mando dirige las relaciones y nexos entre los distintos niveles del gobierno interno de la ciudad, restándoles a los municipios atribuciones conferidas de derecho: en efecto, el rol fiscalizador de la Intendencia y la dependencia de ésta de las autoridades centrales son un freno y límite para la operación autónoma de las municipalidades. De este modo, las dificultades que encuentran los municipios para fortalecerse como institución devienen del peso del aparato burocrático heredado, de su antigua tradición como organismo de administración y de la escasa autonomía real que goza en sus actuales relaciones con el gobierno central. A esta dependencia institucional se agrega la presión que ejercen los organismos sectoriales, de carácter técnico o social, sobre cada municipio, imponiendo proyectos y planes que entran en contradicción con la propia planificación local.

Por otra parte, la pérdida de significado político de las municipalidades, así como de la participación ciudadana, dada la supresión de los mecanismos de representación existentes en el pasado que permitían la generación democrática de las autoridades edilicias —alcaldes y regidores— le traslada una vez más poder efectivo a las políticas gubernamentales centralmente decididas. Las municipalidades pierden así su rol mediador entre la ciudadanía y el gobierno y afrontan la difícil tarea de intentar ganar adhesiones, mientras deben acatar sin cuestionamiento opciones gestadas desde fuera de las demandas y necesidades locales. Este acatamiento a decisiones superiores repercute de distintas maneras en la vida comunal y en la gestión municipal. Un caso extremo al respecto ha sido la implementación del programa de erradicaciones de campamentos. Esta opción de política, formulada por el Ministerio de Vivienda como solución a problemas habitacionales, se realizó sin participación alguna de las municipalidades comprometidas, las cuales, no obstante su marginalidad en la toma de decisiones, han debido hacerse cargo de los problemas económicos y sociales derivados de tales medidas (sobrepoblamiento de comunas de por sí con recursos precarios, alejamiento de pobladores de sus fuentes habi-

tuales de trabajo, inadecuada disponibilidad de servicios, etcétera), sin contar para ello con recursos adicionales. (Raczynski y Serrano, 1988)

Esta falta de autonomía acarrea, entre otras consecuencias, tensiones y presiones sobre los equipos de trabajo municipales, entorpeciendo la dinámica de su gestión. A modo de ejemplo, entre sus variadas funciones, los municipios, en cuanto agentes de la política social, deben cumplir tareas de selección de la población beneficiada de tales iniciativas, así como de distribución de subsidios directos. Esta carga de trabajo, aunada a la constante demanda de organismos sectoriales de índole técnica en cuanto a llenar formularios, realizar informes, así como requerimientos informativos de la Intendencia, le restan toda posibilidad de cumplir labores de planificación local a mediano plazo: la gestión municipal se realiza, entonces, en el estrecho horizonte de la inmediatez y de las presiones de la coyuntura.

En un estudio realizado en la mayor parte de las comunas pobres capitalinas,<sup>2</sup> se destaca que, con la excepción de un par de municipalidades, las restantes carecen de equipos de trabajo estables e idóneos para cumplir con los requisitos que exige la actual gestión municipal. Y esto es particularmente grave si se piensa que, precisamente, en estas áreas de la ciudad las carencias son mayores y las necesidades de programas para resolverlas se tornan urgentes. Las exigencias de esas comunas y la ineficiencia que acompaña la labor municipal redundan en un empeoramiento de la calidad de vida y del hábitat de las familias residentes.

No obstante que la situación descrita es generalizada como experiencia municipal (el acatamiento a decisiones centrales ajenas a la problemática y realidad local, acción paliativa inmediata que conspira contra la posibilidad de planeación a mediano plazo, entre sus características primordiales), las prácticas administrativas crean diferencias. En rigor, el sello personal de la autoridad edilicia es determinante de los márgenes de movilidad de cada municipio, y eso forma parte de lo que se ha descrito como la "alcaldización" de la gestión municipal: el poder unipersonalmente centrado en la figura del alcalde, por sus nexos y dependencia con el gobierno central.<sup>3</sup>

2 Estudio efectuado por Raczynski y Serrano (1988) con 13 de los 18 municipios más pobres de Santiago.

3 Término recogido y conceptualizado en Morales y Rojas (1987).

El sello personal que el alcalde impone en el estilo del quehacer municipal permite reconocer tres tipos o formas de gestión administrativa: "se identifican tres tipos de alcaldes y, por lo tanto, tres tipos de municipalidad: técnico-empresarial, político y burócrata. Sólo el primero logra construir un equipo de trabajo municipal capaz de coordinar propósitos, tareas y actividades en función de una imagen objetivo de la comuna. Bajo los dos restantes, hay departamentos y funcionarios municipales, entre los cuales tiende a reinar la suspicacia, la lucha por el poder, la desconfianza y la inseguridad. Tal clima redundante en una actitud profesional que consiste en hacer lo justo y necesario para no provocar tensiones ni ofender susceptibilidades" (Raczynski y Serrano, 1988: 149).

La personalización del proceso de municipalización en la figura del alcalde es consecuencia, como se decía, de las atribuciones de su autoridad local. Pero también es fruto de la escasa participación que en las acciones locales tienen tanto los funcionarios municipales como la comunidad a la cual esta institución sirve. En la medida en que la línea técnica está también sometida a fiscalización jerárquica y que la participación social ha sido escasamente promovida, sólo la personalidad y la capacidad del propio alcalde pueden imprimirle su estilo a la acción municipal.

Tanto en materia de reglamentación como en los hechos, la participación es, sin duda, un aspecto débil de la actual implementación del gobierno local. La descentralización, que supone la transferencia de capacidades decisorias a los niveles locales, en todas sus expresiones (tanto de la sociedad civil como institucional) no ha prosperado, en la medida en que el control se mantiene centralizado y las decisiones que lo acompañan siguen, igualmente, concentradas.

La concepción estatal de la participación, tal como ha quedado plasmada legalmente, asume el acceso y traspaso de información como criterio básico y desconoce los aspectos más decisorios de la participación (incluyendo la dimensión material de ésta, como son los recursos), a la vez que desconsidera las formas en que la comunidad social aspira a integrarse.

La ley orgánica sobre municipalidades, que desde 1976 hasta 1988 (fecha en la que se promulga una nueva ley) regulará la vida municipal, establecía una serie de normas para el funcionamiento de los Consejos de Desarrollo Comunal (CODECO), es decir, de la línea de participación a nivel institucional y de las Juntas de Vecinos, como parte de la línea de par-

ticipación de la comunidad. El primero visto como un órgano asesor, y el segundo, como un puente para la relación entre la municipalidad y los vecinos.

Los CODECO, analizados desde las atribuciones conferidas por la ley, son organismos encargados de promover, legalizar y controlar el funcionamiento de la organización comunitaria vecinal. En ellos participan aquellas organizaciones vivas de la comunidad que tienen legitimidad y reconocimiento legal (desde grupos de empresarios de las zonas hasta las Juntas de Vecinos), quedando fuera organismos sindicales y las organizaciones sociales de base territorial *de facto* surgidas por iniciativa popular en los últimos quince años. De este modo, la participación comunitaria propiamente tal se ejerce desde las únicas organizaciones territoriales reconocidas, las Juntas de Vecinos. Si bien la Ley 16.880 de 1968 —en la que se otorgaba reconocimiento oficial a estas organizaciones comunitarias territoriales y funcionales— no ha sido derogada, desde el inicio del régimen se le impusieron controles. El más decisivo tiene que ver con su gestación: las Juntas de Vecinos, salvo casos excepcionales en fechas recientes, han sido designadas directamente por los alcaldes. Su participación en los CODECO no puede, entonces, responder a una real representación de los intereses y necesidades de una base social que carece de mecanismos propios de expresión y representación.

Dado que en 1989 se cumplen los plazos de la fase transitoria de la Constitución de 1980, se prevén elecciones de representantes de organismos comunales de base, entre las que se encuentran las Juntas de Vecinos. Anticipándose a tal situación, en abril de 1988 se dictó una nueva ley de municipalidades en la que se definen con mayor precisión las atribuciones y competencias del municipio y sus distintos órganos. En esta nueva disposición legal, la existencia de las Juntas de Vecinos y los CODECO se acerca a una dinámica comunitaria que, no obstante las limitaciones impuestas por la falta de gestación democrática de las autoridades, habrá de renovar una participación más activa en las acciones municipales.

Si bien estas disposiciones no aseguran cambios inmediatos en el esquema de participación vigente (no están resueltas las representaciones sociales ausentes ni las atribuciones decisorias todavía concentradas), la reapertura de un espacio cancelado por largos años abre dinámicas sociales imprevistas, que pueden alterar de manera significativa los procesos de democratización comunal, tanto en la generación de autoridades municipi-

pales y representantes de la comunidad organizada como en los mecanismos de participación.

### Municipios y segregación socioespacial

El proceso de reforma comunal y el nuevo régimen municipal que gobierna la gestión de la ciudad en la última década, le confieren rasgos distintivos a la actual fisonomía de los municipios. Es así que, junto a las transformaciones administrativas descritas, se produce un conjunto de normas legales que institucionalizan el proyecto de descentralización en materia de gobierno, otorgándoles a los municipios mayores atribuciones, competencias y recursos. De este modo, el ajuste y ampliación de funciones y atribuciones que introduce el actual sistema de administración y gobierno a niveles regional, provincial y local o comunal (a través de las municipalidades), es particularmente significativo para entender la vida de la ciudad.

Desde el punto de vista de sus funciones, los municipios ven ampliadas sus atribuciones y competencias en lo que concierne a la planificación territorial y social de su comuna, así como en la programación, ejecución y evaluación de los programas y actividades que resultan de tal planificación. Aun cuando para traducir en la práctica estas funciones el municipio cuenta con recursos que son sustancialmente superiores a los que contaba en el pasado, lo cierto es que la capacidad efectiva de la acción municipal descansa en la generación de tales recursos que, en gran medida, provienen de las propias disponibilidades comunales: tanto las fuentes como los montos de recursos que operan las municipalidades son originadas localmente. Es éste, pues, el único y real límite que existe para el ejercicio efectivo de las competencias y atribuciones municipales.

Las extremas desigualdades que distancian a las comunas implican accesos desiguales a recursos y, por lo mismo, determinan gestiones municipales muy dispares entre municipios de altos y bajos ingresos. Es una contradicción que no tiene modo de resolverse: por una parte, cada municipalidad debe generar sus propios ingresos a partir de las riquezas disponibles en la respectiva comuna; y, por otra, debe promocionar el desarrollo de la comuna con tales recursos. Aquellas comunas que se caracterizan por la pobreza de sus habitantes y de su territorio (áreas de la ciudad con esca-

sa o poca actividad económica-laboral) requieren, más que otras, promover iniciativas de desarrollo; pero, a su vez, estas iniciativas deben emanar de sus propios recursos que, en general, son escasos, si no inexistentes. Las brechas comunales tienden, así, a sostenerse y a no encontrar salida desde las políticas estatales. La segregación espacial de la pobreza y la riqueza es, finalmente, su inevitable consecuencia.

Pero, veamos cómo opera este fenómeno en la realidad concreta, en la actuación de las municipalidades del Gran Santiago, según se desprende de un exhaustivo estudio de reciente realización.<sup>4</sup> Al analizar los recursos con que cuentan los municipios capitalinos, es posible percibir la disparidad que caracteriza a las comunas metropolitanas. Dichos recursos municipales provienen de dos fuentes: por una parte, una fuente propia alimentada por la participación que a las municipalidades les cabe en la captación de los derechos, patentes e impuestos locales; por otra, una fuente externa, de origen estatal, el Fondo Común Municipal, que está orientado a distribuir recursos desde las municipalidades más ricas a las más pobres, con fines redistributivos y en un intento por compensar las desigualdades comunales de origen.<sup>5</sup>

Observando las fuentes propias o internas de recursos, se constata que en las 24 municipalidades que tienen institucionalidad dentro del Gran Santiago,<sup>6</sup> las disparidades en materia de ingresos son destacadas. Considerando los ingresos municipales por concepto de tres rubros (ingreso por habitante, impuesto territorial e impuesto por patentes), tenemos que las municipalidades de Santiago, Providencia y Las Condes superan con creces al resto de las comunas. Bastante por debajo de estas tres municipalidades más ricas, y también a gran distancia de las restantes, se localizan La

4 Los avances de la investigación referida se recogen, por el momento, en dos documentos de trabajo: Raczynski y Serrano (1987) y Raczynski y Cabezas (1987).

5 Los recursos de este Fondo se distribuyen entre todas las comunas del país y su recaudación total se descompone en 10 por ciento del total destinado a déficit municipal por gastos de operación y el 90 por ciento restante se asigna en función del número de comunas, del número de predios exentos de impuestos territorial y en proporción al ingreso mínimo por habitante en cada comuna.

6 De los 34 municipios que componen el Gran Santiago (32 de la Provincia de Santiago, más los municipios de Puente Alto y San Bernardo), sólo 24 cuentan por el momento con institucionalidad municipal. La población que carece de una municipalidad propia (y que pertenece a las comunas de Lo Espejo, Independencia, Recoleta, Pedro Aguirre Cerda, Huechuraba, San Joaquín, Vitacura y Lo Barnechea), se distribuye entre las que, a futuro, habrán de constituir las respectivas municipalidades y que serán el resultado de desprendimientos de los municipios de Conchalí, San Miguel, La Cisterna y Las Condes, respectivamente.



Reina, Ñuñoa y Maipú. Las restantes dieciocho municipalidades comparten una común condición de pobreza, derivada de los exiguos ingresos que generan sus respectivas comunas por concepto de impuestos, derechos y patentes.

A modo de ejemplo, mientras por concepto de ingresos por habitante las municipalidades de Santiago, Providencia y Las Condes percibían en 1986, el equivalente de \$15.233, \$17.321 y \$10.236 respectivamente, las que las siguen lejanamente, como La Reina, Ñuñoa y Maipú, percibían \$6.606, \$6.461 y \$5.603 por cada habitante. Por contraste, estos ingresos en las restantes dieciocho municipalidades fluctúan entre los \$4.784 por habitante de Peñalolén, hasta los \$ 2.766 de La Florida. (Raczynski y Serrano, 1987)

Esta desigualdad que exhiben los municipios santiaguinos para generar recursos propios se refleja en la composición del gasto que efectúa y en el impacto que éste tiene en sus respectivos habitantes. Una vez más, las tres comunas capitalinas más ricas son las que tienen una mayor participación en el gasto total municipal que se realiza en Santiago, mientras que las restantes comunas mantienen, respecto del gasto municipal, un considerable menor gasto por habitante, proporcional a la inferior cuantía de sus ingresos. Y esto es visible en las cifras sobre la materia.

A modo de ejemplo, mientras la municipalidad de Santiago muestra un gasto de \$36.202 por habitante en 1986 y Providencia el equivalente a \$22.276 por habitante, las comunas de La Pintana, La Florida y Conchalí tienen, ese mismo año, un gasto por habitante de \$3.637, \$3.193 y \$2.228, respectivamente. Dicho de otra forma, mientras sólo las comunas de Santiago, Providencia y Las Condes absorben el 42,4 por ciento del total del gasto municipal del Gran Santiago; las restantes 21 municipalidades santiaguinas se hacen cargo del 57,6 por ciento.<sup>7</sup>

Hay, pues, una entendible correspondencia entre desiguales condiciones socioeconómicas de los habitantes de la ciudad y la infraestructura y dotaciones con las que cuentan sus respectivos territorios (Raczynski y Cabezas, 1987: 33-34).

Providencia, Santiago y Las Condes concentran a los estratos de mayores ingresos que, asimismo, habitan los "altos" de la capital. En estas comu-

nas hay una baja densidad poblacional y los municipios, por ser antiguos, cuentan con una estructura municipal consolidada. En estas zonas hay una sólida infraestructura urbana, servicios adecuados, amplias avenidas y áreas verdes.

La Reina, Ñuñoa y Maipú agrupan en su interior estratos medios de la población y su localización. Exhiben, también, una baja densidad poblacional, y aunque constituyen municipios antiguos, su dotación de servicios e infraestructura urbana es menor y menos homogénea que la de los municipios que albergan a los estratos más altos.

Los dieciocho municipios restantes son altamente heterogéneos. En ellos conviven estratos medio-bajos y bajos, incluso población extremadamente pobre. La situación socioeconómica de sus moradores, así como la envergadura de la actividad económica que se desarrolla en dichos territorios, se refleja en el hecho de que en estas comunas tiende a concentrarse la población con ingresos más bajos por habitante de la ciudad. En su interior están, precisamente, los municipios de reciente creación, que son los que preferentemente han incorporado a las familias erradicadas de las comunas de mayores recursos.

El intento de atenuar mediante el mecanismo compensador del Fondo Común Municipal estas diferencias intercomunales, que explican los desiguales recursos a los que tienen acceso los municipios, ha sido poco afortunado. Sin duda, la inexistencia de este Fondo haría aún más profundas las desigualdades que distancian a los municipios capitalinos, pero su operación no logra aminorar la brecha existente. En la práctica, la descoordinación de decisiones en el ámbito central explica la ineficacia de este instrumento. Así, la asignación de recursos del Fondo Común Municipal hacia los municipios se ha hecho sobre la base de estimaciones de población comunal que no concuerdan con las cifras reales, puesto que no se ha incorporado el efecto demográfico que ha tenido el programa de erradicaciones en el repoblamiento de determinadas comunas. Dicha experiencia significó el traslado de un contingente poblacional del tamaño de una ciudad mediana del país e impactó, precisamente, a las comunas de menores recursos, receptoras mayoritarias de las familias erradicadas (Raczynski y Cabezas, 1987: 48).

Por otra parte, las asignaciones del Fondo tampoco parecen responder a un criterio redistribuidor que asuma un marco comunal predeterminado en forma precisa, al punto de que los dieciocho municipios de meno-

<sup>7</sup> Información elaborada con datos de la Contraloría General de la República.



res recursos reciben montos que no guardan ninguna proporción con las necesidades que manifiestan, ni con las realidades que representan.

En esta misma línea de compensación de las desigualdades inter e intracomunales —esta vez resultado de la política global del régimen y de su impacto en la población que habita particularmente las zonas populares de la ciudad— existe una asignación de recursos de carácter social a los municipios. A partir de 1979, los Consejos de Acción Social (CAS) de las municipalidades realizan un empadronamiento de aquella población considerada “objetivo” de la red social del gobierno y, por tanto, beneficiaria de los recursos que, para tales propósitos, se destinan a las municipalidades. A través de los CAS, las municipalidades actúan como intermediarias entre los pobladores y el sector privado (cuando se trata de proporcionar bienes o servicios), así como entre los pobladores y el Estado, para la asignación de subsidios o para su inclusión en programas de emergencia (especialmente en el ámbito del empleo, con los llamados Programas Especiales de Empleo.

Así como el Fondo Común Municipal no logra contribuir a la creación de condiciones de equidad entre comunas dotadas desigualmente de recursos y, por lo tanto, condenadas a reproducir sus propias situaciones de origen, la concepción que acompaña la práctica de la red social del gobierno canalizada a través de las municipalidades sólo puede contribuir a prestar ayuda asistencial a la pobreza y las necesidades básicas de la población popular que la experimenta, sin ninguna expectativa de superación futura. Las distancias entre las comunas pobres depositarias de las familias de menores ingresos de la capital, respecto de aquellas que disponen de recursos y de una población económicamente incluida en el mercado, no sólo subsisten sino que, a través de las actuales prácticas institucionalizadas territorialmente, habrán de mantenerse.

## Bibliografía

- González, Raúl y Alex Rosenfeld (1985). “Estado, municipio y participación local”. *Documento de trabajo*, No. 30. Santiago: Ediciones SUR.
- González, Raúl y Blas Tomic (1983). *Municipio y Estado: dimensiones de una relación clave*. Santiago: Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC).

- Morales, Eduardo y Sergio Rojas (1987). “Sectores populares y municipio”. *Documento de trabajo*, No. 353. Santiago: FLACSO.
- Pozo, Hernán (1986). “La participación en la gestión local en el régimen autoritario chileno”. *Documento de trabajo*, No. 287. Santiago: FLACSO.
- Raczyński, Dagmar y Mabel Cabezas (1987). “Ingreso y gastos municipales: Chile (1977-1987) y Gran Santiago (1985//86)”, en: *Notas Técnicas*, número 23. Santiago: Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN).
- Raczyński, Dagmar y Claudia Serrano (1987). “Administración y gestión local: la experiencia de algunos municipios de Santiago”, en: *Notas Técnicas*, número 22. Santiago: CIEPLAN.
- Raczyński, Dagmar y Claudia Serrano (1988). “Descentralización y planificación social: la experiencia de municipios en comunas pobres de Santiago”, en: *Notas Técnicas*, número 108. Santiago: CIEPLAN.

El libro de la ciudad neoliberal

El libro de la ciudad neoliberal

El libro de la ciudad neoliberal

Capítulo III  
La ciudad neoliberal  
realmente existente  
(1990–2008)

## Presentación

---

A fines de los ochenta, la reestructuración neoliberal de la economía comenzó a expresarse con fuerza en la ciudad. Lo que había sido el paisaje urbano de Santiago, la base material de la industrialización sustitutiva de importaciones y de la presencia activa del Estado en la producción y en los servicios sociales, desaparecía o se deterioraba irremediablemente. La apertura de la economía había afectado a las antiguas industrias: las grandes textiles, las fábricas de metalmecánica y muchas otras habían cerrado. Los ferrocarriles habían dejado de funcionar: los grandes patios de maniobras se veían abandonados, con vagones en desuso, y las antiguas estaciones con sus estructuras de hierro de fines del siglo diecinueve en clara decadencia. Los servicios del Estado se encontraban deteriorados, los hospitales públicos descuidados; los establecimientos educacionales fiscales habían sido traspasados a los municipios (Dockendorff, 1992; Hardy, 1988). Las bases para la reconstrucción neoliberal estaban establecidas:

- El mercado del suelo se había ordenado: los terrenos ocupados por campamentos situados en zonas de futura atracción inmobiliaria habían sido despejados. Tal como se decía, se había resuelto el problema de la tenencia: habían sido devueltos a sus antiguos propietarios.
- La estructura político administrativa de la ciudad correspondía ahora a una división territorial fragmentada de municipios con áreas homogéneas en términos socioeconómicos.
- Los servicios públicos —agua, electricidad, recolección de basura, gas— habían sido privatizados.
- La organización laboral fue fragmentada y su capacidad reivindicativa, reducida.

Es indudable que Santiago, en sus aspectos sociales, económicos y físicos, ha cambiado notablemente desde 1990 a la fecha. Se han construido cientos de miles de viviendas, mejoró la infraestructura vial, se cuenta con autopistas urbanas con sistemas de telepeaje. Abunda aquello que Carlos de Mattos denomina los “artefactos urbanos de la globalización”: *malls*, edificios “inteligentes” para empresas, clínicas y universidades privadas, amplia conexión digital, grandes instalaciones de almacenaje y distribución de productos, nuevo aeropuerto internacional, entre otros.

Nada de lo anterior estaba en el imaginario de los santiaguinos hace veinte años atrás. A fines de los ochenta, Santiago era un escenario urbano incierto: se vivía los inicios de una transición política que el país percibía como problemática, aunque venía acompañada de un modelo económico que ofrecía certezas inmediatas. En esos años, la reestructuración capitalista de la economía comenzaba a mostrar resultados positivos: aumentaba la producción, la economía del país crecía cerca del 7 por ciento anual, se fortalecía la inserción en los mercados internacionales (Martínez y Díaz, 1995). Nada de eso, por supuesto, impedía que se mantuvieran altos niveles de pobreza, cercanos al 38 por ciento de la población del país, y que se profundizara la ya alta desigualdad en la distribución de ingresos.

Con la vuelta a la democracia se evidenció lo heredado de la dictadura: una ciudad en la que se había profundizado la segmentación socioespacial y política, y también una forma de gobernar que sustentaba el modelo neoliberal de diferentes maneras y en distintos niveles: desde el escaso interés por incluir a los diversos actores en la arena política y en la definición de problemas sociales —sea por temor a una explosión de demandas o por una aproximación tecnocrática a las soluciones—, hasta casos concretos de políticas sociales, como las de vivienda, que continuaron promoviendo la segregación y aislamiento de los más pobres con respecto a la trama y los sistemas institucionalizados de la ciudad. Ocurrió, como dice Carlos de Mattos en el artículo que aquí reproducimos, que “lo que existía siguió existiendo”; o, si se quiere, que aquello que Brenner y Theodore (2002: 357 y ss) llaman la “dependencia de la trayectoria” se expresó con fuerza, de manera que las decisiones de políticas económicas, sociales y territoriales tomadas a través de los años de la dictadura siguieron dando forma a la ciudad.

La división territorial municipal iniciada a fines de los años setenta fue completada por el gobierno democrático, el cual puso en marcha los mu-

nicipios que faltaba instalar, proceso que culminó con las elecciones de autoridades comunales de 1992. Esto significó consolidar la fragmentación política de la ciudad en 34 entidades autónomas, con características socioeconómicas homogéneas. Como ya se indicó en la “Introducción” del libro, los efectos sociales de esta fragmentación se expresan claramente en el ámbito de la educación: ésta siguió siendo administrada por los municipios, que en el caso de las comunas más pobres cuentan con escasos recursos para ello, situación que ahonda la brecha entre el rendimiento de los alumnos de estos establecimientos municipales, y el de escuelas privadas o subvencionadas.

El fuerte impulso a la construcción de miles de viviendas subsidiadas en zonas al interior del límite urbano, antigua periferia de la ciudad en los años ochenta, fue posible por la regulación de la tenencia y erradicación de asentamientos irregulares realizada a principios de los años ochenta, lo que permitió ordenar el mercado del suelo y abrir oportunidades para la inversión especulativa por parte de las empresas constructoras e inmobiliarias.

El desarrollo de las actividades inmobiliarias ha tenido un fuerte impulso a través de las desregulaciones de las normativas urbanas, tales como la “urbanización por condiciones”, que permitieron la construcción de “mega proyectos urbanos” fuera de los límites urbanos. En la práctica se eliminó la planificación urbana tradicional, dándose paso a la “adopción del principio “el mayor y mejor uso” como la base de las más importantes decisiones de planificación de uso del suelo” (Brenner y Theodore, 2002: 371). Un ejemplo de ello ha sido la construcción de una red de autopistas urbanas con telepeaje, conectadas a autopistas interurbanas, que dieron origen a nuevas modalidades de negocios inmobiliarios donde se vinculan las ventajas de accesibilidad con bajos precios del suelo, asegurando grandes ganancias a los desarrolladores. El suelo de la ciudad es hoy más que nunca una oportunidad de negocio.

La pérdida de los resguardos que ofrecía el Estado de Bienestar, que no es otra cosa que la pérdida de los derechos ciudadanos —un conjunto de seguridades básicas—, ha dado paso a una ciudad diferente, ordenada sólo por el mercado y compuesta por individuos que compiten entre sí para subsistir. Este Santiago encarna una nueva y radical paradoja: una ciudad (el lugar de los ciudadanos) que está en vías o amenazada de perderse como espacio público en una doble dimensión, el espacio público físico, y el



espacio público como metáfora de una *sociedad política*. En el marco de estas pérdidas, los habitantes de Santiago, a pesar de residir en una de las ciudades más seguras de América Latina, viven con temor e inquietud, con un sentimiento de inseguridad relacionado tanto con la violencia delictiva como con la violencia económica y política que perciben en sus vidas cotidianas. Para presentar los cambios recientes de Santiago se han escogido los siguientes textos:

- Carlos A. De Mattos, (1999). "Santiago de Chile, globalización y expansión metropolitana: lo que existía sigue existiendo", en: EURE – *Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales*, 25(76): 29-56.
- Pablo Trivelli (2008). *Sobre la evolución de la política urbana y la política de suelo en el Gran Santiago en el periodo 1979-2008*. Artículo inédito.
- Enrique Oviedo (2008). "Temor, delitos y violencias en Santiago". Artículo inédito.
- Norbert Lechner (2007). "Nuestros miedos", en: *Las sombras del mañana. Obras Escogidas*, Vol. 1. Santiago: LOM Ediciones. pp. 507-522.

En su artículo, De Mattos analiza las consecuencias del modelo neoliberal en Santiago de Chile, en lo relacionado con la remoción de artefactos keynesianos, la reestructuración del Estado y el énfasis en los intercambios económicos globales. A partir de lo anterior observa los cambios en la ciudad, tomando en cuenta tres dimensiones: los cambios en la morfología urbana, los efectos socioterritoriales y las consecuencias físico-territoriales. Establece que el actual Santiago neoliberal se puede caracterizar por una tendencia incontrolable a la suburbanización, con un periurbano difuso; una estructura metropolitana polarizada y fuertemente segregada; y la irrupción de nuevos artefactos urbanos, que denomina los artefactos de la globalización. Con relación a este último punto, se refiere a la cara moderna de la actual ciudad, de la cual forman parte los núcleos de actividades empresariales, centros comerciales diversificados, hoteles cinco estrellas y recintos para conferencias y eventos, configuraciones urbanas para el esparcimiento, edificios y conjuntos residenciales protegidos y segregados. Es decir, a nodos y artefactos urbanos que superan la escala nacional y se conectan con cualquier otro nodo, cualquier otro artefacto, en cualquier otro país con el cual se comparta características; en ese sentido, De Mattos señala también que se debe tomar en cuenta la función que cum-

plen las tecnologías de información y comunicación en la configuración de la actual ciudad neoliberal.

A partir de un análisis de las acciones del Estado y las decisiones relacionadas con la política urbana, Trivelli reflexiona en torno a las vías por las cuales el modelo neoliberal construye una visión de ciudad, de los temas y actores relevantes que actúan en la regulación del desarrollo urbano. En este contexto, indica que el modelo neoliberal se sustenta en un diagnóstico artificial sobre "la escasez de suelo", vinculado al interés por especular con los precios de los terrenos. Para la verificación de su hipótesis, Trivelli analiza las políticas de desarrollo urbano desde 1978 hasta el presente, tomando en cuenta los contextos históricos en que dichas políticas se plantean, sus objetivos, mecanismos, estrategias, y sus consecuencias en la configuración de la ciudad. Concluye que en la actualidad hay suelo disponible dentro del límite urbano; que éste excede ampliamente los requerimientos del Gran Santiago; y que los actuales proyectos estatales para el cambio en la configuración espacial de la ciudad están relacionados no con un interés por responder a derechos sociales, sino con un interés de mercado.

En el artículo "Temor, delitos y violencias en Santiago", Oviedo señala que pese a que Santiago es una ciudad muy segura en comparación con otras ciudades latinoamericanas, la sensación de temor e inseguridad es muy alta en sus habitantes. Analiza la relación entre dos hechos aparentemente contradictorios e indica, entre otros factores, que es una respuesta plausible a la pérdida del Estado social y el paso a un Estado policial y/o penal. Citando a Wacquant, el autor señala que el cambio antes aludido implica dejar de lado el interés por mejorar las condiciones de vida de las personas y, al contrario, una inclinación al control de los pobres. Producto de lo señalado, se observa en Santiago el desplazamiento de los valores sociales que se expresaban en las políticas públicas: desde la valoración de la libertad a la valoración de la seguridad, desde la valoración de lo público a la valoración de lo privado, desde la valoración de las políticas sociales a la valoración de las políticas de seguridad, desde el infractor o victimario a la víctima, desde la duración o permanencia de la solución al impacto inmediato.

Como cierre del capítulo, el texto de Norbert Lechner, "Nuestros miedos", reflexiona sobre las consecuencias de la pérdida de nuestra ciudad liberal y los miedos que decimos sentir los chilenos; teoriza sobre

nuestra construcción precaria de un nosotros y sobre cómo, frente al retroceso del Estado y la deficiencia de los sistemas, se recarga y estresa a la familia para responder a la falta de servicios sociales y como refugio frente a un entorno agresivo. Tomando en cuenta que la percepción de violencia en Chile es más alta que la criminalidad existente, Lechner establece que nuestros miedos se pueden agrupar en tres grandes bloques: el miedo al otro; el miedo a la exclusión de los sistemas sociales de protección; y el miedo a la incertidumbre que provoca la falta de referentes. Pensamos que en estos tres miedos se condensa parte del imaginario del neoliberalismo, donde —como señala Lechner— las instituciones dejan de ser lugares en los cuales nos sentimos identificados e integrados, o donde la falta de instituciones hace que nos percibamos expuestos por la falta de “previsibilidad” que entrega el actual orden social.

### Bibliografía

- Brenner, Neil y Nik Theodore (2002). “Cities and the Geographies of ‘Actually Existing Neoliberalism’”, en: *Antipode*, 34 (3): 349-379.
- Dockendorff, Eduardo (Coord.) (1992). *Santiago, dos ciudades. Análisis de la estructura socio-económica espacial del Gran Santiago*. Santiago: Centro de Estudios del Desarrollo.
- Hardy, Clarisa (1988). *La ciudad escindida*. Santiago: Programa Economía del Trabajo (PET).
- Hechos Urbanos (1988). *Boletín de información y análisis*, No. 79 (Octubre) Santiago: SUR.
- Martínez, Javier y Álvaro Díaz (1995). “Chile: la gran transformación”. *Documento de Trabajo*, No. 148. Santiago: SUR Profesionales.

## Santiago de Chile, globalización y expansión metropolitana: lo que existía sigue existiendo\*<sup>1</sup>

Carlos A. de Mattos

Hablar de reproducción es mostrar los procesos que permiten que lo que existe siga existiendo. En un sistema en que las relaciones internas se transforman, no todo sigue existiendo. Es necesario, por lo tanto, estudiar el modo en que surge lo nuevo en el sistema. Michel Aglietta (1979: 4)

### Crisis, modernización, reproducción

Al comienzo de la década de los setenta, el modelo de crecimiento hacia adentro, por el que mediante una activa intervención estatal se había buscado impulsar en Chile un proceso de industrialización orientado a sustituir importaciones, comenzó a mostrar síntomas de haber desembocado en una verdadera crisis terminal. Este modelo, que había estado vigente por más de cuatro décadas y había producido profundas transformaciones en la estructura socioeconómica del país, se vio frente a una encrucijada en la que no se vislumbraban salidas. En tales circunstancias, en las que día a día se profundizaba una conflictividad social incubada por largos años, se produjo la irrupción y la creciente aceptación popular de algunas propuestas que ponían en cuestión —cuando menos en

\* Publicado originalmente en: *EURE Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales*, 25(76): 29-56.

1 Trabajo elaborado para el V Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio (Toluca, México, 22 al 24 de septiembre de 1999). Versiones anteriores del mismo fueron presentadas en el 6° Encuentro Internacional de Hábitat Colombia (Bogotá, octubre 1998) y en el Seminario O Futuro das Metrôpoles: Impactos da Globalização (Teresópolis, Brasil, mayo 1999). El autor agradece los comentarios que recibió de parte Luis Mauricio Cuervo y de Samuel Jaramillo, cuando algunas conclusiones preliminares fueron expuestas en el Encuentro de Bogotá, y de María Elena Ducci y Gonzalo Cáceres sobre la versión preparada para el Seminario de Teresópolis.

el plano discursivo— la propia continuidad del derrotero capitalista seguido por el país hasta entonces. Así lo documenta el que se pregonase, por una parte, que la crisis podría superarse por una “vía no capitalista de desarrollo”; y, por otra, que ello podría lograrse por el camino de una “transición democrática al socialismo”.

El intento de poner en marcha la segunda de estas opciones terminó por tornar incontrolable la profundización de la crisis y por abrir las puertas a un proceso de radical reestructuración productiva, con el que se inició un nuevo periodo de modernización capitalista. Quienes promovieron desde mediados de los años setenta la implantación de una estrategia de drástica liberalización económica, anticiparon que éste era el camino idóneo para “lograr una economía descentralizada” que permitiría “utilizar los recursos con que cuenta el país a su máximo nivel de eficiencia, para alcanzar así tasas aceleradas de desarrollo que permitan, no sólo elevar la condición media de vida de los chilenos, sino también erradicar del país las condiciones de extrema miseria en que vive un sector importante de la población” (De Castro, 1992: 16).

Al mismo tiempo, también se sostuvo que por esta vía sería posible llegar a una más equilibrada distribución territorial de las actividades productivas y de la población. Con un fundamento teórico de corte neoclásico sobre crecimiento, equilibrio y convergencia interregional, las previsiones respectivas afirmaron su convicción de que “la nueva perspectiva de la economía nacional permite esperar el desarrollo de un sistema urbano más equilibrado, orientado principalmente al aprovechamiento de las ventajas comparativas que ofrece la distribución territorial de los recursos naturales y la apertura hacia un amplio mercado mundial” (MINVU, 1979: 11).

Más allá de los cambios políticos operados a lo largo de este proceso, los criterios básicos de la nueva estrategia (economía de libre mercado, Estado neutral y subsidiario, amplia apertura externa) han continuado vigentes por más de dos décadas, aun cuando deba reconocerse que tanto las políticas aplicadas para enfrentar la depresión que afectó duramente a la economía chilena entre 1982 y 1983, como las utilizadas en el posterior retorno a la democracia en 1990, se caracterizan por un mayor alcance regulatorio que el que tenían las aplicadas inicialmente.

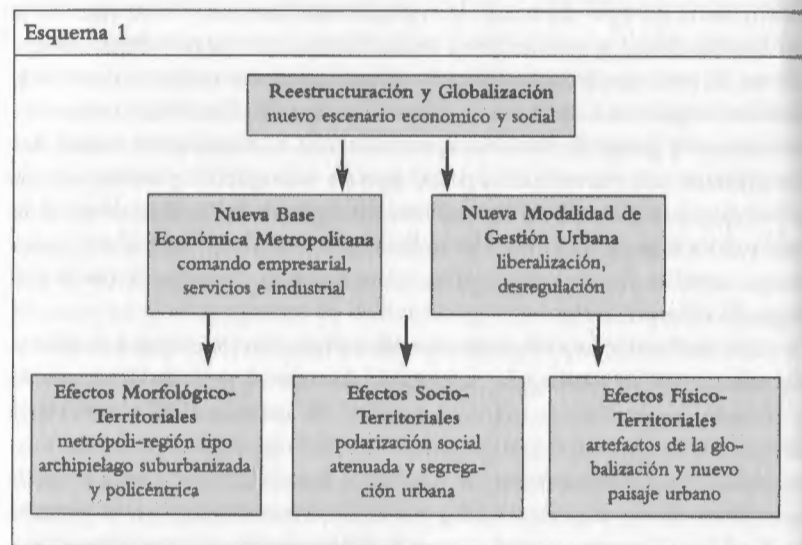
Dada esta continuidad de la nueva estrategia por un lapso suficientemente prolongado, resulta posible realizar una evaluación de las transfor-

maciones que han afectado a Santiago y a su Área Metropolitana como un ejemplo de los efectos de la dinámica socioeconómica de la reestructuración y la globalización sobre una metrópoli periférica y, al mismo tiempo, plantear la discusión sobre si lo que se está produciendo es la transición hacia un tipo diferente de configuración urbana o si se trata de la profundización y/o culminación de tendencias que ya se habían esbozado en el periodo de apogeo de la industrialización sustitutiva; en otras palabras, si las transformaciones producidas bajo los efectos de la reestructuración y la globalización corresponden a una ruptura con la ciudad desarrollista, o a la reproducción de un tipo de configuración metropolitana en el que, para decirlo en las palabras de Aglietta, en lo fundamental, lo que existía sigue existiendo. Como lo indica el título del trabajo, el análisis que aquí se realiza busca aportar elementos de juicio en favor de esta segunda interpretación.

Con este propósito observaremos las transformaciones que han afectado a la ciudad de Santiago y su entorno durante el periodo de sostenido y elevado crecimiento económico vivido entre los años 1985 y 1998<sup>2</sup> bajo los efectos de los procesos de reestructuración y globalización. En lo fundamental, luego de esbozar como telón de fondo algunos aspectos de las transformaciones experimentadas por la economía chilena en el periodo indicado, analizaremos sus efectos en la formación de una nueva base económica metropolitana, en las tendencias locacionales de las principales actividades que la conforman y en la consecuente recuperación del crecimiento metropolitano. A partir de allí, y teniendo presentes las consecuencias de las políticas de liberalización y de desregulación en la gestión urbana en este periodo, se caracterizarán los cambios que se observan en tres dimensiones de la metrópoli emergente (Esquema 1): en primer lugar, en la modalidad de expansión metropolitana y, por consiguiente, en la morfología resultante de la metrópoli (efectos morfológico-territoriales); en segundo lugar, en la situación y organización social de la aglomeración (efectos socio-territoriales); y, en tercer y último término, en la estructu-

2 Muchas de las conclusiones destacadas para este periodo no son válidas a partir de 1998, cuando la economía chilena resultó seriamente afectada por los efectos de la crisis asiática, verificándose una caída de la tasa de crecimiento y un fuerte aumento del desempleo. El análisis y las conclusiones de este trabajo corresponden al caso de una economía emergente durante un periodo de elevado crecimiento económico. No obstante, puede plantearse la hipótesis de que si se produjese una recuperación económica en los años venideros, sería posible el retorno a las tendencias señaladas para el periodo analizado.

ra física de la metrópoli, como consecuencia de los impactos provocados por un conjunto de nuevos artefactos urbanos cuya irrupción puede asociarse a los avances de la globalización (efectos físico-territoriales).



### El nuevo escenario económico y social

La estrategia de reestructuración aplicada luego del golpe militar de 1973 –y, especialmente, a partir de 1975, cuando se adoptó un importante *set* de políticas de liberalización y desregulación– estuvo orientada básicamente a tratar de dismantelar el aparato institucional y productivo establecido en el periodo desarrollista y a sentar las bases de un nuevo modelo de crecimiento. Bajo este nuevo enfoque, una vez transcurridos los años más duros de la reestructuración, a partir de mediados de la década de los ochenta, luego de restablecidos los principales equilibrios macroeconómicos, comenzó una etapa de fuerte crecimiento, con tasas que alcanzaron un promedio de 6,6 por ciento entre 1984 y 1989, para elevarse a 7,4 por ciento entre 1990 y 1998, periodo en el que también se registró un importante crecimiento del sector industrial.

La transformación de la estructura económica ocurrida en estos años se reflejó en una caída de la contribución de los sectores agrícola e industrial en la generación de empleos; en tanto entre 1986 y 1996 el empleo agrícola descendió desde 20,6 a 15,4 por ciento, la industria, cuya mayor contribución corresponde al periodo de auge de la industrialización sustitutiva cuando llegó a generar más del 30 por ciento del empleo nacional –luego de una relativa “desindustrialización” en la primera fase de la aplicación de estas políticas y pese a la posterior recuperación del crecimiento del sector– en la última década apenas ha logrado contribuir con algo más del 16 por ciento del total de los empleos. Al mismo tiempo, se observan cambios importantes en el sector servicios, donde el crecimiento del número de empleos generados por las actividades de transporte y comunicaciones, comercio y servicios financieros, compensan la caída debida a la reducción del empleo público ocasionada por las políticas de desburocratización que formaron parte de la reforma del Estado. Estos cambios acentuaron aún más la tendencia a la urbanización del empleo, iniciada en el periodo de auge de la industrialización sustitutiva.

Otro rasgo destacable de las transformaciones producidas por la reestructuración es el relativo a la progresiva profundización de la inserción externa de la economía nacional, como se puede apreciar ante todo en la información sobre comercio exterior e inversión directa extranjera (IDE): entre 1982 y 1997 las exportaciones de bienes pasaron de 3.710 a 16.923 millones de dólares, en tanto que en el mismo lapso las importaciones evolucionaron desde 3.643 a 18.218 millones de dólares. En ese mismo periodo, la IDE creció en forma persistente: mientras la acumulada en el periodo 1974–1989 llegó a un total de 5.105 millones de dólares, en el lapso comprendido entre los años 1990 y 1998 alcanzó a los 24.594 millones de dólares. Por otra parte, la relación entre IDE y PIB para cada año entre 1990 y 1996 es la más elevada de las economías emergentes consideradas en el cuadro 1. Al mismo tiempo, avanzó con fuerza la transnacionalización del aparato productivo chileno, donde sectores clave como minería, comunicaciones, electricidad, entre otros, pasaron a funcionar con una alta presencia de capital y de empresas extranjeras. En este periodo también se incrementaron vigorosamente las inversiones chilenas en el exterior, especialmente en países vecinos, como Argentina y Perú.



Cuadro 1: Indicadores de inserción internacional

Países	Competitividad 1998 (1)	Riesgo-país 1998 (2)	IDE como % del PIB 1990-1996 (3)	Part. 500 empresas América Economía (4)	200 Business Week 1998 (5)	Part. 90 ADR (6)	Poder de compra 1996 (7)
Argentina	36	BB	1,58	73	8	16	194,6
Brasil	46	B+	0,47	243	27	21	438,7
Chile	18	A-	2,30	32	9	22	44,4
Colombia	47	BBB-	1,78	27	1	-	55,8
México	32	BB	1,74	102	22	21	175,0
Perú	37	BB	1,58	5	1	5	43,2
Uruguay	-	BBB-	0,87	3	-	-	13,9
Venezuela	45	B	1,44	13	2	5	53,9

Fuentes: 1) Ubicación en el ranking de competitividad 1998: World Economic Forum, 1998 (El Mercurio, Santiago, 10 de junio de 1998); 2) Evaluación riesgo-país a largo plazo según Standard & Poor's (América Economía, 6 de mayo de 1997); 3) Inversión directa extranjera como porcentaje del PIB, 1990-96: CEPAL, 1997; 4) Empresas incluidas en ranking de América Economía: América Economía, noviembre 1997; 5) Empresas incluidas en "The Top 200 Companies of Emerging Markets" del Business Week: Business Week, Latin American Edition, 13 de julio de 1998; 6) Participación en los 90 ADR latinoamericanos de mayor patrimonio bursátil: América Economía, noviembre 1997; 7) Poder de compra en América Latina en 1996 en miles de millones de dólares: Strategy Research Corporation, Latin American Market Planning Report (América Economía, diciembre 1997).

Los indicadores incluídos en el cuadro 1, permiten completar el panorama sobre el grado de inserción externa logrado en la nueva dinámica capitalista globalizada, en comparación con otras economías emergentes de la región. A este respecto, más allá de la controversia sobre el verdadero alcance de este tipo de indicador, merece destacarse el hecho de que Chile aparece desde hace varios años como el país latinoamericano mejor ubicado en distintos rankings de competitividad (*World Economic Forum*, *International Institute for Management Development*), así como en diferentes evaluaciones realizadas por las principales calificadoras de riesgo-país. En la misma dirección, resulta relevante la información sobre el elevado número de empresas chilenas incluidas entre las noventa latinoamericanas que en 1997 cotizaban acciones en la Bolsa de Valores de Nueva York a través de los American Depositary Receipts (ADR), número que entonces superaba al correspondiente a los restantes países considerados, lo cual puede interpretarse como una expresión de los avances realizados por esas empresas en términos de modernización capitalista y de inserción en la

economía global. También puede mencionarse como indicio del nivel de desarrollo capitalista del país, la relativamente alta cantidad de empresas chilenas incluida en diversos rankings empresariales (por ejemplo, las 500 mayores latinoamericanas de *América Economía* y las 200 "top" de los países emergentes del *Business Week*. En su conjunto, estos indicadores dan una idea sobre el nivel de inserción externa logrado por esta economía en estos años, lo cual, como veremos, tuvo una fuerte incidencia en la estructuración de la nueva base económica metropolitana.

Por otra parte, la dinámica económica que se fue perfilando al avanzar la reestructuración y la globalización estuvo asociada a sustanciales cambios en las condiciones generales de funcionamiento del mercado laboral y tuvo importantes efectos sobre la evolución del empleo y la estructura ocupacional. Los cambios en el funcionamiento del mercado laboral estuvieron condicionados por las medidas adoptadas por el gobierno militar con el propósito de desmontar el conjunto de arreglos institucionales sobre relación salarial establecidos a lo largo del periodo desarrollista, medidas que culminaron con la sanción en 1979 de un Código de Trabajo estructurado en función de criterios de liberalización y flexibilización de los mercados laborales, cuyas disposiciones básicas han permanecido vigentes desde entonces.

Con este marco institucional desregulado como telón de fondo, e impulsado por el elevado crecimiento observado desde mediados de la década de los ochenta, se produjo un significativo aumento de la generación total de puestos de trabajo, que se concretó en la creación neta de más de 1.400.000 empleos durante el periodo 1986-1996, lo que incidió en una caída de la tasa de desempleo desde 10,4 por ciento en 1986 a 5,4 por ciento en 1996 (OIT, 1998). Este proceso fue acompañado por un sostenido aumento del ingreso per cápita, que se elevó desde 1.360 a 5.151 dólares entre 1985 y 1997, redundando en un sustancial aumento del ingreso de los hogares y en una sostenida reactivación del mercado interno.

En este contexto, la situación social chilena experimentó importantes mejoras a lo largo de estos años, como lo indica ante todo el que entre 1987 y 1998 se haya registrado una significativa reducción de los niveles nacionales tanto de pobreza como de indigencia, disminuyendo los primeros desde 45,1 por ciento del total en 1987 a 21,7 por ciento en 1998, en tanto que en el mismo lapso la población en situación de indigencia se redujo desde 17,4 por ciento a 5,6 por ciento. En el mismo sentido, se ob-

serva que al consolidarse la recuperación económica iniciada a mediados de la década de los ochenta, Chile registró avances significativos en su nivel de desarrollo, como lo muestra su ubicación en las evaluaciones sobre Desarrollo Humano e ingreso real per cápita<sup>3</sup> (cuadro 2), según las que aparece como la de mayor desarrollo relativo entre las economías emergentes latinoamericanas.

Países	Índice de Desarrollo Humano (1)	PIB real per cápita (2)
Argentina	0,827	10.300
Brasil	0,739	6.480
Chile	0,844	12.730
Colombia	0,768	6.810
México	0,786	8.370
Perú	0,739	4.680
Uruguay	0,826	9.200
Venezuela	0,792	8.860

Fuentes: 1) Índice de Desarrollo Humano 1997: PNUD, 1999; 2) PIB Real per cápita: PNUD, 1999.

No obstante el mejoramiento general que expresan la mayor parte de los indicadores macroeconómicos, se mantuvo un cuadro en el que la informalidad y la precarización permanecieron como atributos significativos del mercado de trabajo chileno. En lo que se refiere al primer aspecto, se observó una persistente importancia de la ocupación informal en la estructura del empleo, puesto que no obstante las elevadas tasas de crecimiento económico y el buen desempeño del mercado laboral, el mismo continuaba incluyendo el 39,5 por ciento del empleo total del sector (servicio doméstico incluido) en 1996, lo que resulta importante al momento de evaluar la situación general del mercado laboral, habida cuenta del

3 PIB real per cápita del país convertido a dólares estadounidenses sobre la base de la paridad de poder adquisitivo de la moneda de ese país, según cálculos realizados por el PNUD para los Informes sobre Desarrollo Humano.

hecho de que los hogares más pobres están sobrerrepresentados en este sector (OIT, 1998: 94-96).

En cuanto al tema de la flexibilización de los contratos de trabajo, los resultados de una encuesta laboral a empresas realizada a comienzos de 1998 permitió comprobar que "3 de cada 10 trabajadores, contratados directamente o subcontratados, tienen trabajo temporal y sólo una cuarta parte de los nuevos contratos es de carácter indefinido" y que "la composición de las nuevas contrataciones (las que se produjeron durante los doce meses anteriores a la encuesta) ratifica el dato sobre la preeminencia de los contratos temporales sobre los indefinidos. Del total de las nuevas contrataciones, sólo el 24 por ciento fueron contratos indefinidos" (ENCLA, 1998: 5). Téngase en cuenta que al ser ésta una encuesta a empresas, los resultados mencionados no incluyen al sector informal.

Es así como, pese al elevado crecimiento económico de los últimos años y la intensificación de las políticas sociales impulsadas por los gobiernos democráticos, en este periodo no se logró modificar significativamente el patrón de desigualdad social heredado, manteniéndose la coexistencia de sectores sociales que experimentan una movilidad social ascendente y una mejora apreciable en sus condiciones de bienestar, con un importante sector de trabajadores con empleo precario y grupos marginales, con escasas posibilidades de mejorar su ubicación en el espectro social. Ello se refleja en la continuidad de una regresiva distribución del ingreso (cuadro 3), que no muestra signos importantes de reversión,<sup>4</sup> lo que hace que Chile aparezca como uno de los países con peor distribución del ingreso en América Latina (Cowan y De Gregorio, 1996).

4 En este sentido, Contreras destaca que "varias investigaciones muestran que la distribución de los ingresos en Chile es una de las más desiguales del mundo, pero que dicha desigualdad se ha mantenido relativamente estable desde una perspectiva de largo plazo" (1998: 315). Con respecto a la estabilidad en el tiempo de la distribución del ingreso, es importante tener en cuenta que "la conclusión de que existe una distribución estable del ingreso a través del tiempo coincide con evidencia de otros países. En un reciente informe que analiza las mediciones de la desigualdad en 108 países, se concluyó que, a pesar de que entre los países hay diferencias sustanciales en cuanto a desigualdad, los cambios distributivos a lo largo del tiempo en cualquier país son muy leves" (Valdés, 1999: 10-11).

Cuadro 3: Distribución del ingreso autónomo de los hogares por decil de ingreso autónomo per cápita del hogar, Chile, 1990-1996\*

Año	Decil <sup>b</sup>										Total	9+10 /1+2
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10		
1990	1,4	2,7	3,6	4,5	5,4	6,9	7,8	10,3	15,2	42,2	100,0	14,0
1992	1,5	2,8	3,7	4,6	5,6	6,6	8,1	10,4	14,8	41,9	100,0	13,2
1994	1,3	2,7	3,5	4,6	5,5	6,4	8,1	10,6	15,4	41,9	100,0	14,3
1996	1,3	2,6	3,5	4,5	5,4	6,3	8,2	11,1	15,5	41,6	100,0	14,6
1998 <sup>c</sup>	1,2	2,5	3,5	4,5	5,3	6,4	8,3	11,0	16,0	41,3	100,0	15,5

Fuente: MIDEPLAN (1999), Encuesta CASEN.

a/ Se excluye al servicio doméstico puertas adentro y su núcleo familiar.

b/ Deciles contruidos a partir del ingreso autónomo per cápita del hogar.

c/ Cifras preliminares.

En todo caso, también debe tenerse en cuenta que si se considera la distribución del ingreso monetario, que incluye los subsidios estatales debidos a las políticas sociales, la desigualdad entre los sectores de mayores y menores ingresos tiende a disminuir en forma importante. En este sentido, Cowan y De Gregorio ya habían comprobado que "la política fiscal a través del gasto público en educación y salud ha tendido a compensar de manera creciente la desigual distribución del ingreso" (1996: 30). Recientemente, un estudio realizado por Contreras y Bravo para el periodo 1990-1996 concluye que cuando se consideran como ingresos las políticas sociales impulsadas por el gobierno, la desigualdad entre el 20 por ciento más rico y el 20 por ciento más pobre se reduce en forma significativa (*El Diario*, 27 octubre 1999).

A la luz de los elementos de juicio revisados hasta aquí, podemos concluir que aun con el hándicap que impone la reducida dimensión de su mercado interno (cuadro 1), Chile ha logrado importantes progresos tanto en cuanto a su crecimiento e inserción externa, como en lo que respecta a su nivel de desarrollo, lo que, como veremos, ha terminado favoreciendo el crecimiento y la expansión de Santiago y de su Área Metropolitana. Esta tendencia aparece como resultado de la conformación de una base económica de creciente dinamismo, estructurada a partir de la localización en el territorio metropolitano de un conjunto complejo y diversificado de actividades vinculadas tanto a la dinámica globalizada, como a los requerimientos de un mercado interno en persistente expansión desde mediados de la década de los ochenta. Esta base económica, cuya compo-

sición analizaremos a continuación, está teniendo una decisiva incidencia en la recuperación y afirmación de una nueva fase de crecimiento y expansión metropolitana.

### Nuevas tendencias locacionales y recuperación del crecimiento metropolitano

Con el proceso de recuperación económica comenzaron a observarse indicios del retorno de la tendencia a la concentración económica y demográfica en torno a Santiago. Esto puede apreciarse especialmente en la evolución del PIB y del PIB industrial en la Región Metropolitana de Santiago (RMS), que muestra una trayectoria tipo U (cuadro 4), en la que luego de una importante caída de ambos indicadores al comienzo de la reestructuración, llegan a su punto más bajo hacia mediados de los años ochenta, desde donde vuelven a crecer hasta alcanzar valores similares a los más altos registrados en el pasado.

Cuadro 4: Participación RMS en PIB y PIB industrial, 1970-1975

	1970	1973	1980	1985	1990	1995
PIB Chile	47,6	42,3	44,9	42,1	44,8	47,4
PIB industrial	52,1	43,2	44,0	43,5	48,9	50,5

Fuente: Banco Central de Chile.

Esta trayectoria indica que en la primera fase del proceso de reestructuración, junto a la declinación de la base económica de Santiago y de su área de influencia inmediata, se produjo un mayor crecimiento de otros lugares que contaban con ventajas comparativas para la producción y procesamiento de recursos naturales para mercados externos, lo que pareció confirmar en ese momento las previsiones del discurso que anticipaba una mayor dispersión territorial de las actividades productivas. A ello se sumó el hecho de que como la parte más importante de la industria sustitutiva se había localizado en la proximidad del mayor y más dinámico segmento del mercado interno, esto es, en la principal aglomeración nacional, cuando se precipitó el declive de esta industria, habida cuenta de su incapacidad para competir en las condiciones establecidas por la apertura



externa, ello afectó en mayor grado a esta aglomeración y a su entorno de influencia directa que a otros lugares del territorio nacional. Sin embargo, una vez iniciada una fase de elevado y sostenido crecimiento, se produjo la formación de una nueva base económica, donde los servicios comenzaron a adquirir una creciente importancia, lo cual, unido a la recuperación del mercado interno, estableció las condiciones para una nueva fase de crecimiento metropolitano. En esta situación, cabe cuestionar la validez de aquellas previsiones sobre mayor equilibrio interregional.

Desde mediados de la década de los ochenta, con el avance de este proceso de reconversión productiva, se pudo observar que la parte más moderna y dinámica de esta nueva base económica volvía a mostrar una marcada preferencia por localizarse en la principal aglomeración urbana del país. Esta tendencia locacional respondió a la existencia de un conjunto de factores que otorgaron al Área Metropolitana de Santiago<sup>5</sup> (AMS) una atractividad superior a la que poseían los restantes centros urbanos. En lo fundamental, esa mayor atractividad se puede atribuir básicamente a la presencia en este lugar de:

- mejores y más expeditos sistemas de comunicaciones, capaces de permitir contactos cotidianos fluidos con empresas relacionadas en distintos lugares del entorno global (red integrada de comunicaciones con el exterior, aeropuerto internacional de primer nivel, amplia disponibilidad de vuelos hacia otros nodos de la red global, entre otros);
- actores de equivalente rango jerárquico, dado que para las cúpulas de las grandes empresas que se consolidan en esta fase, es un importante hándicap tener una localización distante del lugar donde se concentra la mayoría de las otras del mismo nivel;
- condiciones para una más fluida comunicación directa cotidiana (*face to face*) formal e informal, entre las personas que desarrollan las tareas más modernas e innovadoras, lo que permite potenciar los "beneficios creativos de la proximidad" (Reich, 1991);

5 El AMS forma parte de la Región Metropolitana de Santiago (RMS), que es una de las 13 regiones en que está dividido administrativamente el territorio chileno. La RMS está dividida en 5 provincias y en 51 comunas. La Provincia de Santiago está dividida en 32 comunas, las que conjuntamente con las comunas de Puente Alto (Provincia Cordillera) y de San Bernardo (Provincia de Maipo) conforman actualmente el AMS.

- oferta diversificada y eficiente de servicios especializados de punta, imprescindibles para el desarrollo de las actividades de otras empresas industriales y de servicios que pugnan por asegurar una presencia competitiva en los mercados globales, hecho éste que caracteriza un fenómeno de carácter mundial;<sup>6</sup>
- tejido productivo amplio y diversificado, en el que las nuevas actividades —en especial las industriales— puedan contar con la existencia y proximidad de otros tipos de productores requeridos para concretar los eslabonamientos considerados por sus respectivos procesos productivos y para materializar las respectivas subcontrataciones.

La atractividad ejercida por factores de esta naturaleza involucró tanto las actividades a cargo del comando de la gestión y la coordinación de la parte central del proceso de acumulación, como también las ramas más modernas y dinámicas de los servicios y de la industria. ¿Qué nos indica la evidencia empírica a este respecto? En primer término, que fue en el AMS donde se establecieron las más importantes funciones de dirección general, planificación y control del aparato productivo emergente, esto es, el comando de la gestión y la coordinación del proceso de acumulación y de las actividades centrales de enlace y articulación de la economía nacional con la global. Así, prácticamente la totalidad de las sedes corporativas centrales de los principales grupos económicos y grandes empresas terminaron localizándose en el AMS y, principalmente, en su área central. Por las mismas razones, también es aquí donde están ubicadas las sedes corporativas y oficinas centrales de la mayoría de las empresas transnacionales que operan en el país, cuyo número creció significativamente en esta fase y cuyos edificios corporativos constituyen hitos relevantes del paisaje urbano emergente. Directamente correlacionado con ello, también se puede comprobar que tiene su localización en este lugar la totalidad de las más importantes sedes centrales de las asociaciones corporativas de la empresa privada, como es el caso de las relacionadas con la producción, el comercio, la industria e, incluso, la agricultura y la minería. A ello cabría agregar, toda-

6 Como ha sido señalado por Saskia Sassen, "la combinación de la dispersión geográfica de las actividades económicas y la integración de sistemas que constituyen la base de la era económica actual ha contribuido a la creación o ampliación de funciones centrales, en tanto que la complejidad de las operaciones ha llevado a un aumento de la demanda de servicios sumamente especializados" (Sassen, 1997: 2).



vía, el hecho de que es en el AMS donde tiene su sede la cúpula del aparato burocrático de un Estado aún escasamente descentralizado.

Es así que luego de la crisis de 1982-1983, al intensificar su condición de área principal de localización de las funciones de articulación y operación de las relaciones entre el aparato productivo nacional, el AMS reafirmó su condición de principal nodo chileno de la red global de ciudades. De esta manera, pasó a cumplir, a su escala, un papel equivalente al de una ciudad global (Sassen, 1991), situándose como lugar privilegiado para la localización de las actividades más directamente vinculadas con la dinámica de la globalización, con todas las consecuencias que esto tiene en materia de eslabonamientos productivos y de generación de empleos.

En segundo término, a partir de mediados de la década de los ochenta se observó que los servicios más modernos y con mayor vinculación a las actividades globalizadas tendieron a localizarse preferentemente en el AMS, lo cual corresponde a un comportamiento de carácter universal que indica que los servicios tienen una marcada propensión a organizarse en forma centralizada y a concentrarse en las principales áreas metropolitanas en todos los países donde han avanzado los procesos de terciarización (Bailly y Coffey, 1994). A este respecto, en particular cabe destacar que prácticamente la totalidad de la cúpula de las actividades y funciones del sistema financiero está localizada en el AMS, lo que involucra a todas las casas matrices de los bancos nacionales, las sedes centrales de los bancos extranjeros y las sedes de las instituciones financieras transnacionales, así como de los fondos de pensiones y de las empresas de seguros. A ello cabría agregar que es en este lugar donde se realiza alrededor del 97 por ciento de las operaciones del mercado de valores, a través de la Bolsa de Comercio de Santiago y de la Bolsa Electrónica, lo que opera como un verdadero imán para la localización de otros servicios financieros en su proximidad física.

Por otra parte, también se encuentra localizada en el AMS la parte más moderna de los servicios al productor (asistencia jurídica, consultoría, publicidad, marketing, informática, entre otros), cuyo crecimiento y diversificación se produjeron al unísono con la reconversión y recuperación industrial. Esta concentración de servicios, a su vez, ha impulsado la creación en este lugar de una infraestructura para actividades conexas (como centros para eventos internacionales, hoteles, restaurantes, entre otros), así como el desarrollo de actividades orientadas a la capacitación empresarial del más alto nivel. Además, también muestran el mismo comportamiento

locacional los servicios vinculados directamente a actividades y productos globales, cuya irrupción y generalización se intensificó rápidamente bajo el efecto combinado de la apertura externa y la recuperación económica. A ello se suma que, dada la fuerte concentración territorial de la parte más solvente del mercado interno en la RMS, en cuya área de influencia directa reside más del 50 por ciento de la población nacional, llevó a que fuese aquí donde se instalasen exclusiva o predominantemente numerosas actividades destinadas a la comercialización de un diversificado conjunto de productos y servicios globales, incluyendo desde los últimos avances en materia de nuevas tecnologías y lo más sofisticado de la moda y la alta costura, la hotelería, la gastronomía, etc., hasta una variada oferta de establecimientos de comida rápida.

Finalmente, se puede comprobar que los establecimientos manufactureros también han mostrado desde mediados de la década de los ochenta una recuperación de la tendencia a localizarse mayoritariamente en el AMS, la que es más acentuada para el caso de las ramas industriales con un dinamismo superior al promedio (De Mattos, 1996; Riffo y Silva, 1998). Para este periodo, los indicadores de concentración territorial de la industria muestran que la RMS continúa siendo el lugar que genera el mayor volumen de ocupación media industrial del país, incrementando su participación desde el 55 por ciento del total en 1985 al 57,8 por ciento en 1994. Las cifras correspondientes al valor agregado industrial también documentan un aumento de la participación de la RMS, la que en 1985 generaba el 36,5 por ciento del mismo, para aumentar al 45,3 por ciento en 1994.

Por lo tanto, al culminar el proceso de reestructuración en Chile, el AMS se ha constituido en el lugar preferido para el emplazamiento de: i) el comando del nuevo poder económico (De Mattos, 1995), incluyendo las funciones de enlace con la economía mundo; ii) la cabeza y las principales actividades del sector terciario moderno, en el que destacan los servicios a la producción y los financieros; y iii) un porcentaje mayoritario de la nueva industria y, en particular, de la más dinámica y con mayor capacidad innovadora.

La localización conjunta de estas actividades en el AMS ha conformado una base económica de continuado dinamismo en la que se sustenta un mercado metropolitano de trabajo que reúne la mayor parte de los empleos de más elevada remuneración del país. La presencia de este mer-

cado se ha traducido en una creciente demanda por nuevos productos o artefactos urbanos, cuya realización también ha contribuido a dar mayor impulso al crecimiento metropolitano. Es el caso de edificios con equipamiento avanzado ("edificios inteligentes") tanto para actividades empresariales como comerciales y residenciales; edificios y equipos de alto estándar para la educación y la atención de la salud, especialmente para sectores de ingresos altos y medio-altos; sistemas de comunicaciones y de transporte modernos y eficientes; infraestructura para un comercio diversificado y especializado; aeropuerto internacional de primer nivel, entre otros, cuya materialización está incidiendo en una acentuación de la brecha entre esta aglomeración y el resto de las ciudades nacionales.

Además, al imbricarse la parte más importante del aparato productivo emergente en un vasto conjunto de redes globales financieras, productivas, culturales, etc., la ciudad de Santiago se ha ubicado como el principal foco articulador de Chile con el resto del mundo. Si se acepta que "el poder económico de una ciudad global está en directa relación con la productividad de la región con la cual se articula" (Friedmann, 1997: 43-44), puede preverse que en la medida en que el país continúe avanzando en su proceso de crecimiento y globalización y, especialmente, en su nivel de inserción externa, seguramente habrá de fortalecerse el papel de Santiago como nodo secundario de la nueva estructura territorial que caracteriza al capitalismo global.

En síntesis, la base económica metropolitana que se ha ido conformando bajo los efectos de la reestructuración y de la globalización ha otorgado nuevo impulso al crecimiento del AMS y se ha constituido en la plataforma básica que ha permitido una mejor articulación de Santiago en la red mundial de ciudades; al mismo tiempo, ha operado como un foco de atracción para la localización de nuevas inversiones y actividades en el país, por lo que la continuidad de su crecimiento aparece como un factor importante para el crecimiento nacional en el contexto de una economía globalizada.<sup>7</sup>

7 En este sentido parece pertinente la afirmación de Marcial Echenique, en cuanto a que "Santiago tiene el 40 por ciento de la población del país, el 50 por ciento de su industria, el 75 por ciento de los servicios importantes que generan riqueza... ¿se puede detener todo eso? Si Santiago se paraliza, las inversiones extranjeras que llegan no se irían a Valparaíso o a Concepción. Se irían a Buenos Aires o São Paulo. A ciudades más eficientes" (*La Tercera*, 30 de agosto de 1998).

### Metropolización expandida: hacia una metrópoli-región

¿Cómo se han materializado las tendencias al crecimiento metropolitano en este nuevo escenario? ¿Qué diferencias se perciben en las formas actuales de expansión metropolitana con respecto a las del periodo anterior? En lo fundamental, parece importante destacar ciertos rasgos que si bien no pueden considerarse como estrictamente novedosos, pues algunos de ellos ya habían comenzado a manifestarse en el periodo precedente, su intensificación y generalización es lo que podría considerarse como lo nuevo de la actual fase de metropolización:

- acentuación incontrolable de la tendencia a la suburbanización, con la formación de un periurbano difuso, de baja densidad, que prolonga la metrópoli en todas las direcciones en que ello es posible;
- afirmación de una estructura metropolitana polarizada y segregada, donde la estratificación social tiene una perfecta lectura territorial;
- irrupción de un conjunto de nuevos artefactos urbanos, con gran capacidad para (re)estructurar el espacio metropolitano.

### Suburbanización y metropolización expandida

Cuando hacemos referencia al tema relativo de la metropolización y suburbanización, resulta importante tener presente que éstos no son fenómenos nuevos en el crecimiento de Santiago, puesto que ya se habían manifestado con fuerza bajo el impulso de la industrialización sustitutiva, momento en que cobró singular impulso el proceso de expansión metropolitana. En efecto, en tanto Chile formó parte del grupo de países latinoamericanos que realizaron los primeros esfuerzos por adoptar estrategias de corte keynesiano para promover una industrialización orientada a sustituir importaciones, el avance de estos esfuerzos redundó en una intensificación de la urbanización y de la metropolización (Hurtado, 1966; Geisse, 1983; Rodríguez Vignoli, 1993). Es así que ya en 1960 Santiago registraba una población de 1.907.378 habitantes, que representaba el 25,9 por ciento de la población del país. Diez años más tarde, este fenómeno comienza a ser preocupante, como lo muestra un importante estudio, en el que se afirmaba: "El alto grado de primacía y el rápido crecimiento rela-

tivo de la Región Central comparada con el resto del país corresponde casi exclusivamente a la primacía y desarrollo de la ciudad de Santiago. El proceso de concentración de población y actividades, que ha sido especialmente intenso en las últimas décadas, ha significado que en los últimos treinta años la ciudad haya crecido desde un millón a tres millones de habitantes, es decir, hasta cerca de un tercio de la población nacional en 1970, contra sólo un 18 por ciento en 1940 y un 14 por ciento en 1920. En términos económicos, la ciudad de Santiago representa el 54 por ciento del total del valor agregado por el sector industrial, y la provincia de Santiago poco menos del 45 por ciento del producto nacional bruto (contra un 60 por ciento de la Región Central en conjunto)" (CIDU, 1972: 10).

Más allá de ciertas oscilaciones, durante las últimas décadas este proceso ha mostrado una gran persistencia y continuidad (cuadro 5), tanto en lo que se refiere a crecimiento demográfico como territorial, con un ligero ascenso de la densidad en el conglomerado urbano. Obviamente, desde el punto de vista de la concentración de la población, el proceso ha venido perdiendo fuerza como consecuencia, por una parte, de que a medida que se ha elevado el nivel de urbanización, han tendido a atenuarse las migraciones internas; y, por otra parte, de que ha venido cayendo la tasa de fecundidad (Rodríguez Vignoli, 1993), por lo que es lógico prever que el crecimiento de la población de la aglomeración seguirá evolucionando en los años venideros en forma mucho más lenta que en el pasado.

Cuadro 5: Indicadores de crecimiento Chile y Gran Santiago, 1940-1992

	1940	1952	1960	1970	1980	1992
Población total	5.023.529	5.932.995	7.374.115	8.884.768	11.329.736	13.348.401
Población urbana	2.639.311	3.573.122	5.028.060	6.675.137	9.316.127	11.140.405
% población urbana	52,5	60,2	68,2	75,1	82,2	83,5
Población Gran Santiago	952.075	1.376.584	1.907.378	2.820.936	3.902.356	4.754.901
% población Gran Santiago	19,0	23,2	25,9	31,8	34,4	35,6
Superficie Gran Santiago (km <sup>2</sup> )	110,17	153,51	211,65	318,41	420,80	492,70
Densidad Gran Santiago (hab. x km <sup>2</sup> )	8.641,87	8.967,39	9.011,94	8.859,45	9.273,66	9.650,02

Fuente: Miranda Muñoz (1997).

Lo específico de este último periodo es que ahora la metrópoli en expansión ha tendido a desbordar y desdibujar los límites urbanos consolidados en el periodo anterior, en un proceso en el que a partir del núcleo original, la mancha urbana ha continuado ocupando las áreas rurales que ha ido encontrando a su paso con asentamientos urbanos y semi urbanos, producto de operaciones inmobiliarias donde los diferentes estratos sociales aparecen claramente diferenciados (Romero y Toledo, 1998). Al mismo tiempo, ha completado la plena incorporación a la mancha metropolitana de diversos centros urbanos aledaños (San Bernardo, Maipú, Puente Alto, Quilicura) y ha articulado a otros a la dinámica metropolitana en calidad de ciudades satélites y/o barrios dormitorios (Rancagua, Melipilla, Talagante, Colina, Tiltill, entre otros).<sup>8</sup> De esta manera, *el área urbana heredada del periodo anterior, cuyos límites aparecían dibujados en forma más precisa y nítida, ha dado paso a una metrópoli-región, de estructura policéntrica y fronteras difusas, en persistente expansión, que adquiere una configuración tipo archipiélago.*

Cuadro 6: Chile - Crecimiento demográfico por provincias a. Periodo intercensal 1982-1992 b (en por ciento para el periodo)

Región	Menor promedio nacional*		Alrededor promedio nacional		Mayor promedio nacional	
I - Tarapacá			Arica	15,2	Iquique	36,1
II - Antofagasta	Tocopilla	0,6			Antofagasta	22,0
					El Loa	19,5
III - Atacama	Chañaral	6,1			Copiapó	48,6
	Huasco	10,0				
IV - Coquimbo	Limarí	11,8			Elqui	27,0
	Choapa	11,9				
V - Valparaíso	Quillota	13,5	Los Andes	17,0	Petorca	19,3
	Valparaíso	11,5	Aconcagua'	17,3		
			San Antonio	16,3		
R. Metropolitana			Santiago	16,7	Chacabuco	58,9
					Cordillera	109,7
					Maipo	39,6
					Melipilla	23,6
					Talagante	23,9

8 A este respecto, el Ministro de Vivienda y Urbanismo (MINVU) afirmó que "el objetivo de la tarea del MINVU (...) es que estas nuevas personas [los 3 millones de habitantes que se irán incorporando al AMS en el futuro] no se localicen en Santiago, sino que vayan a otras futuras áreas de desarrollo urbano, como Talagante, Melipilla, Cordillera o Maipo, en un escenario de posibles nuevas ciudades donde muchas están todavía por determinar" (*El Mercurio*, 14 de agosto de 1998).



continuación						
VI - O'Higgins	Colchagua Cardenal Caro	10,1 6,8			Cachapoal	22,3
VII - Maule	Linares Cauquenes	11,4 3,6	Curicó Talca	17,2 16,5		
VIII - Biobío	Nuble Biobío	8,7 12,8	Concepción Arauco	16,9 17,0		
IX - Araucanía	Malleco Cautín	6,2 12,8				
X - Los Lagos	Valdivia Osorno	8,5 9,5	Chiloé	15,9	Llanquihue	19,2
XI - Aisén			Coyhaique	16,0		
XII - Magallanes	Magallanes	12,7				

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas (INE), Compendio estadístico 1994.  
a/ Solamente se incluyen provincias de más de 10.000 habitantes.

Los datos correspondientes al periodo intercensal 1982-1992 (cuadro 6) documentan la dirección e intensidad de este proceso de expansión suburbana a través del crecimiento y distribución territorial de la población; mientras que el núcleo urbano central de la ciudad asentado en la Provincia de Santiago creció prácticamente a la misma tasa que el país en su conjunto, las cinco provincias restantes de la RMS que circundan la de Santiago lo hicieron a una tasa ampliamente superior al promedio nacional. En particular, cabe destacar el hecho de que las dos provincias que mostraron mayores tasas de crecimiento de la población *en todo el país* fueron las de Cordillera (109,7 por ciento) y Chacabuco (58,9 por ciento), contiguas a la Provincia de Santiago, en tanto que la Provincia de Maipo (39,6 por ciento) solamente fue superada por el crecimiento de la de Copiapó (48,6 por ciento). Esto indica que mientras el núcleo más antiguo de la ciudad tiende a estancarse en su crecimiento demográfico, es en las áreas adyacentes donde se manifiesta con más fuerza la expansión metropolitana.

Al considerar estas tendencias, parece importante destacar que este proceso se ha cumplido al mismo tiempo que se produjo una ralentización del crecimiento poblacional del AMS, en comparación con los ritmos de crecimiento que se habían observado en los decenios precedentes, cuando alcanzaron su mayor intensidad las migraciones rural-urbanas, pues ahora la población residente en Santiago sólo pasó del 34,4 por ciento en 1982 al 35,6 por ciento en 1992. Esto permite afirmar que se está en pre-

sencia de un proceso de redistribución de la población metropolitana, en el que parte de la misma desplaza su lugar de residencia hacia el periurbano, donde una parte de la superficie ocupada adquiere carácter semiurbano (nuevos asentamientos residenciales bajo la forma de "parcelas de agrado"), por lo que la expansión de la superficie ocupada por la mancha urbana ya no es tan nítida y las mediciones sobre su superficie no alcanzan a establecer su verdadera magnitud.

¿Cómo se puede explicar el desencadenamiento de este tipo de dinámica urbana? ¿Qué factores han contribuido en mayor grado a la intensificación de esta modalidad de expansión metropolitana? Ante todo, habría que destacar que *las políticas de liberalización económica y de desregulación de la gestión urbana jugaron un papel decisivo al respecto, en la medida en que las nuevas reglas del juego contribuyeron en forma efectiva a remover los obstáculos que las regulaciones preexistentes establecían para que se desplegara una lógica estrictamente capitalista en la producción y la reproducción metropolitana.* De hecho, la desregulación se propuso y logró desbloquear ciertas barreras que obstaculizaban las decisiones de los empresarios inmobiliarios y de las familias, cuyas preferencias y estrategias específicas aparecen como cruciales en todo proceso de construcción de ciudad.

Complementariamente, como consecuencia del progresivo aumento de los ingresos medios de las familias, se incrementó significativamente la utilización del transporte automotor —en especial, del automóvil— para la movilización en el espacio metropolitano; y, por otra parte, de las tecnologías de la información, que otorgaron mayor fluidez a las comunicaciones en ese ámbito. En el aumento de la utilización de estos productos incidió fuertemente el hecho de que, al tiempo que se elevaron los ingresos personales, los precios de los mismos mostraron una tendencia a la baja, como consecuencia de la apertura externa. En lo que sigue, revisaremos rápidamente cómo estos factores profundizaron algunas tendencias que ya se habían manifestado en el periodo anterior, pero que ahora logran su máxima expresión.

#### *Liberalización y desregulación urbana*

En materia de gestión urbana, los principios de liberalización y desregulación fueron formalmente incorporados en una modificación al Plan



Regulador Intercomunal, sancionada por el Decreto Supremo 420 de 1979. En esta instancia, se acogieron los planteamientos realizados por Arnold Harberger, economista de Chicago y asesor del gobierno militar, quien consideraba al mercado como el factor determinante del desarrollo de las ciudades y sostenía que “el concepto normativo de “límite urbano” era la causa del desequilibrio que conlleva la marcada diferencia entre valores del suelo urbano y rural” (Massone Mezzano, 1996: 56).

Estos planteamientos, que se consideraban esenciales para sustentar una nueva modalidad de gestión urbana, fueron recogidos por un documento del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo (MINVU) de 1979, que establecía los “conceptos básicos para la formulación de la política nacional de desarrollo urbano”; de ellos, pueden destacarse los siguientes puntos: i) “es el sector privado el principal encargado de materializar las iniciativas de desarrollo urbano que demanda la población, mediante la generación de una adecuada oferta de bienes y servicios”; ii) la política debe “reconocer las tendencias del mercado como el principal indicador para determinar la cantidad de terreno que requerirá el desarrollo de las actividades urbanas y la dirección de crecimiento dominante”; iii) “el perímetro de crecimiento [urbano] futuro deberá seguir las tendencias preferenciales de localización que se expresen en el mercado, sin más restricciones que las que establezca el criterio general de la preservación del bien común” (MINVU, 1979: 23). Estos criterios difieren significativamente de las ideas sobre planificación urbana que se habían impuesto en los años de la posguerra, donde se contemplaba un activo papel de las políticas públicas en el control del funcionamiento y de la expansión urbana, a través de instrumentos como los planes directores, en algunos casos con regulaciones sumamente estrictas.

Si bien esta versión extremadamente apegada al libre juego de las fuerzas del mercado en la construcción de ciudad tuvo un corto periodo de aplicación —pues ya en 1985 el mismo gobierno militar le introdujo importantes modificaciones, por las que se intentó una conciliación entre los enfoques normativo y adaptativo de la planificación— algunos de sus planteamientos básicos han permanecido vigentes hasta el día de hoy. Como afirma un estudio reciente al respecto, “en el Chile de hoy, la gestión urbana se desenvuelve en un doble contexto: de un lado, en el propio de una economía de mercado con grados importantes de desregulación y privatización; de otro, en el marco dado por el proceso de descentralización política” (Daher, 1996: 232).

En la medida en que las intervenciones e inversiones públicas directas han tendido a reducirse drásticamente, *la maximización de la plusvalía urbana se ha consolidado como el criterio urbanístico predominante, asumiendo una fuerza capaz de desbordar muchas de las regulaciones aún vigentes.* Como resultado de ello, se ha impuesto un proceso fragmentario de construcción de ciudad, donde las principales nuevas intervenciones urbanas surgen de iniciativas privadas aisladas, decididas en función de la rentabilidad esperada para cada uno de los emprendimientos respectivos. En ese contexto, cada inversión busca la máxima utilización de cada fracción de suelo urbano dentro de lo que las regulaciones vigentes permiten.<sup>9</sup>

#### *Las estrategias y decisiones empresariales y familiares*

La aplicación de las políticas de liberalización económica y de desregulación despejó el camino para que tanto las estrategias empresariales como familiares pudiesen responder en mayor grado a sus respectivas preferencias e intereses. Así, *las estrategias empresariales* —que consideran el suelo metropolitano como un medio privilegiado para la valorización de sus capitales— intensificaron su incidencia en el proceso de construcción urbana. Desde el momento en que se percibió que la recuperación del dinamismo económico le devolvía al AMS su condición de sitio de localización de la parte más moderna y dinámica del aparato productivo nacional, así como de lugar de residencia de las capas sociales perceptoras de mayores ingresos, estas estrategias contemplaron un incremento significativo de la inversión privada en esta aglomeración. El hecho de que la mayoría de los grupos económicos chilenos, que tuvieron un significativo crecimiento en este periodo, hayan incorporado el rubro de los negocios inmobiliarios como un componente especial de sus actividades, pone en evidencia la renovada importancia que se asigna a los mismos (De Mattos, 1995).

<sup>9</sup> En esta situación, por ejemplo, ha proliferado la actitud de tratar de aprovechar al máximo la superficie construida permitida por las regulaciones sobre alturas y rasantes, dando lugar a unos edificios cuasi piramidales, que semejan las cajas de los lustradores de zapatos (por lo que popularmente se los denomina como edificios “lustrines”), o a otros en los que, dadas las restricciones impuestas por las ordenanzas sobre altura máxima, se hunde el primer piso para aumentar la utilización del terreno, todo lo cual redundará en una horrenda estética urbana.

Complementariamente, también *las estrategias individuales o familiares* al verse liberadas de las regulaciones que acotaban el desarrollo urbano en el periodo anterior, pudieron ahora desplegarse con mayor libertad, especialmente para desbordar los límites de la ciudad, adquiriendo una importante incidencia en la modalidad de expansión metropolitana resultante. Así, por un lado, los sectores de mayores ingresos, impulsados por su marcada preferencia por la vivienda unifamiliar aislada y por su secular inclinación a poner la mayor distancia posible entre su lugar de residencia y aquel en que habitan los sectores populares e, incluso, ciertos sectores medios (González, Hales y Oyola, 1979), intensificaron sus desplazamientos hacia el oriente y, principalmente hacia los faldeos cordilleranos, áreas a las que en los últimos años se han agregado ciertos lugares privilegiados de la periferia norte y sur de la ciudad. El crecimiento de las áreas de residencia de estos sectores, que ha caracterizado sucesivas etapas de la evolución urbana de Santiago, ha estado marcado por su preferencia por las comunas de Providencia, Las Condes y Vitacura, a las que ahora se ha incorporado la extensa comuna de Lo Barnechea. A ello se suma, como expresión del deseo de evadirse de diversos problemas metropolitanos (contaminación, congestión, delincuencia, entre otros), un creciente desplazamiento hacia sitios privilegiados de una periferia más lejana, lo que ha terminado por dar un impulso adicional a la expansión de los límites de la ciudad y a la disminución de la densidad urbana. Esta tendencia se ha concretado en la aparición de numerosos barrios y condominios exclusivos en el sur y en el norte de Santiago, para primera o segunda vivienda, donde algunas de las denominadas "parcelas de agrado" tienden a ser concebidas según un modelo similar al de los barrios cerrados de ciertas ciudades norteamericanas, contribuyendo a intensificar la suburbanización y, de esta forma, a estimular la continuidad del fenómeno urbano-territorial del que se quiere evadir. El conjunto de estos desplazamientos hacia áreas suburbanas se ha traducido en una reiterada violación de diversas disposiciones establecidas con el propósito de regular el crecimiento y el funcionamiento urbanos.

A su vez, los sectores medios, en especial aquellos que en los últimos años se han beneficiado de una elevación de sus presupuestos familiares (INE, 1999), han incidido en la renovación, expansión y/o consolidación de algunos barrios tradicionales de clase media (Ñuñoa, La Reina, La Florida, Maipú, entre otros) en los que todavía quedaban áreas por edificar o

densificar. Al mismo tiempo, la demanda de una parte importante de los grupos de medianos ingresos por viviendas con buenos servicios urbanos ha incidido en el éxito de la operación promovida por la alcaldía de la comuna de Santiago para recuperar ciertas partes de Santiago Poniente, en una suerte de proceso de "gentrificación",<sup>10</sup> a semejanza de lo que ha ocurrido en muchas ciudades norteamericanas (Smith, 1996). Pero, además, también han marcado su presencia en la demanda por emprendimientos inmobiliarios en la periferia de Santiago (o en la costa, para segunda vivienda), donde ya se observa la aparición de barrios concebidos como recintos cerrados.

Finalmente, pese al relativo éxito de la política de vivienda impulsada por el gobierno para los sectores de menores ingresos, se puede comprobar que mayoritariamente ellos han podido tener acceso a soluciones habitacionales baratas, tanto en lo que concierne a diseño como a construcción, edificadas en terrenos reducidos y localizadas en la periferia pobre de la ciudad, donde los terrenos son de menor valor. De hecho, "el Ministerio de la Vivienda o las empresas que concursan para realizar estos conjuntos habitacionales han comprado los terrenos de más bajo costo cuyas características son bastante similares a las de los terrenos invadidos en otros países: se localizan en la periferia urbana, alejados de cualquier centro de actividad, con suelos de mala calidad o con problemas como inundaciones, hundimientos, o en zonas de la ciudad poco atractivas por su cercanía a elementos urbanos molestos (basurales, pozos de áridos, plantas de tratamiento de aguas servidas, cementerios, entre otros)" (Ducci, 1997: 106). De esta manera, las viviendas de los pobres también contribuyeron a la suburbanización, estimulando una incesante y prácticamente incontrolada expansión de importantes áreas periurbanas.

Todo esto avala la conclusión de que los negocios inmobiliarios, al imbricarse dinámicamente con las preferencias de la población urbana, sea cual sea su nivel de ingresos, están jugando un papel fundamental en el reforzamiento de las tendencias a la suburbanización y periurbanización metropolitana.

10 Entendida, como una operación inmobiliaria de renovación urbana enfocada hacia áreas centrales antiguas, por la que se busca reemplazar a sus moradores de bajos recursos por otros de mayores ingresos.

*La difusión del automóvil y de las nuevas tecnologías de la información*

Sin embargo, la metrópoli que se ha ido configurando bajo el efectos de las mencionadas estrategias empresariales y familiares no podría explicarse totalmente si no se considerase la incidencia de la generalización de dos tipos de productos —los vehículos automotores y las nuevas tecnologías de la información—, producida básicamente bajo los efectos del aumento del poder adquisitivo de una parte importante de la población y, por otra parte, de la caída de los precios respectivos a partir de la apertura externa.

Fue así que desde mediados de la década de los ochenta se produjo un vertiginoso aumento de la tasa de motorización en todo el país y, en especial, en la RMS, consecuencia de una utilización familiar e individual generalizada del automóvil y de un fuerte aumento del equipamiento para el transporte automotor. Conforme a datos del INE, solamente en el periodo 1992-1996 el número de automóviles en la RMS mostró un crecimiento del orden del 42,7 por ciento; por otra parte, entre 1990 y 1997 la tasa de motorización creció desde 0,39 a 0,75 vehículos por habitante en esta Región, con lo cual el porcentaje de hogares sin automóvil descendió desde 70,2 por ciento a 56,5 por ciento en el mismo lapso (CONAMA, 1999). Esta situación ha generado una demanda creciente por infraestructura, todavía bastante precaria en el caso de Santiago; sin embargo, aun con esta limitación, las vías y carreteras y, en especial, las autopistas existentes se han ido afirmando como los ejes que guían la expansión urbana, acentuando una morfología metropolitana de tipo tentacular.

Por otra parte, la adopción generalizada de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, al tiempo que permitió reducir la gravitación de la distancia como factor limitante para la localización de las empresas y las familias, también estimuló un progresivo aumento del trabajo en el lugar de residencia, favoreciendo el crecimiento del periurbano como sitio de vivienda permanente. En el mismo sentido, la televisión, con una explosiva difusión hacia todos los sectores sociales, ha tendido a favorecer un mayor afincamiento cotidiano en hogares situados a distancias relativamente mayores que las que prevalecían en la ciudad más concentrada del pasado. El suministro de televisión por cable y satelital, asegurado en buena parte de los nuevos proyectos inmobiliarios periféricos para residencia de sectores de ingresos altos y medios, también contribuye al éxito de estos nuevos emprendimientos.

Todo esto indica que la imbricación de este conjunto de factores ha estimulado una modalidad de expansión urbana que no puede considerarse como un fenómeno enteramente nuevo, sino como *la lógica y previsible culminación de una forma de urbanización capitalista, que ya había comenzado a perfilarse en el periodo desarrollista. En efecto, lo que la desregulación ha estimulado y hecho posible es una forma de metropolización expandida o ampliada, de morfología policéntrica, tipo archipiélago, en la que un importante conjunto de procesos productivos, en especial los más tradicionales, así como también la población, ya no requieren concentrarse en un área compacta, aun cuando siguen aspirando a una razonable proximidad entre sí y el lugar donde se encuentran las mayores economías de aglomeración.*

*Mercado metropolitano de trabajo, pobreza y segregación social*

¿Qué efectos tuvo el sostenido proceso de crecimiento vivido entre 1985 y 1998 sobre la situación y la estructura social del AMS? Seguramente la principal consecuencia de este proceso, complementado por las políticas sociales aplicadas desde 1990, fue un importante aumento tanto del ingreso real como del ingreso per cápita de los hogares, al mismo tiempo que un crecimiento real tanto en el gasto de los hogares como en el gasto por persona, lo que contribuye a explicar la ya referida reactivación del mercado interno. A este respecto, los resultados de la V Encuesta de Presupuestos Familiares realizada por el INE en el Gran Santiago en 1998 indican, con respecto a 1988, un crecimiento real de 87,5 por ciento en el ingreso mensual por hogar, de 100 por ciento en el ingreso mensual per cápita por hogar, de 84,2 por ciento en el gasto mensual por hogar y de 94,9 por ciento en el gasto mensual per cápita.

Además, también se verificó una disminución en el grado de desigualdad de la distribución del ingreso y del gasto de los hogares (INE, 1999), pues mientras el 20 por ciento de los hogares más pobres incrementó en términos reales su ingreso per cápita desde 4,8 a 6,3 por ciento, el quintil correspondiente a los sectores de mayores ingresos disminuyó su participación de 56,1 a 50,4 por ciento entre 1988 y 1997 (cuadro 7). La información sobre el gasto por hogar muestra una evolución en la misma dirección, pues mientras la variación en el mismo periodo para el primer



quintil fue de 111 por ciento, la correspondiente al quinto quintil fue de solamente 68 por ciento.

Cuadro 7: Gran Santiago. Distribución del ingreso y del gasto de hogares, según quintiles de ingreso per cápita, 1987-1997

Quintiles	Distribución del ingreso		Distribución del gasto	
	1987-1988	1996-1997	1987-1988	1996-1997
1	4,8	6,3	7,6	8,8
2	8,6	10,0	10,9	12,4
3	11,9	13,6	13,7	14,8
4	18,6	19,6	19,6	20,0
5	56,1	50,4	48,2	44,0
Todos	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: INE, 1999.

En este escenario, de igual forma a como ocurrió a escala nacional, los niveles de pobreza y de indigencia disminuyeron significativamente entre 1990 y 1998: la pobreza se redujo de 33 a 15,4 por ciento de la población de la RMS, en tanto que la indigencia descendió desde 9,6 a 3,5 por ciento (MIDEPLAN, 1999). Al comparar la situación de esta región con la de las restantes, se comprueba que ella es una de las que presenta menores niveles de pobreza y de indigencia, dado que solamente las regiones Segunda (Antofagasta) y Décima Segunda (Magallanes) tienen indicadores más satisfactorios, en tanto varias de las otras regiones duplican o casi duplican dichos porcentajes. Por otra parte, si se analiza la tasa de la reducción de la pobreza y de la indigencia para el periodo 1987-1996 según datos de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN), se observa que para ambos indicadores la mayor reducción corresponde a la RMS, con tasas de -10,2 y -16,4 por ciento respectivamente (MIDEPLAN, 1998).

Todo ello pone en evidencia que la RMS —donde la presencia del AMS es absolutamente predominante— ha sido una de las más favorecidas por el crecimiento de estos años y que los indicadores considerados muestran que la tendencia dominante ha sido hacia la convergencia y hacia una disminución de la polarización social. Por otra parte, estos indicadores permiten afirmar que en este caso no se estaría en presencia de una tendencia hacia una mayor segmentación del mercado de trabajo, y que la hipótesis según la cual la clase media estaría siendo perjudicada por este proceso no es válida para el país en su conjunto ni, en particular, para el AMS.

Ello no obstante, en la medida en que todavía se mantiene la regresiva distribución del ingreso a la que ya hemos hecho referencia, esto tiene su correspondiente expresión en la estructura territorial metropolitana. Pese a que en la RMS los índices promedio de pobreza en general son menores que los de otras regiones —14,8 por ciento en 1996 frente, por ejemplo, a 36,5 por ciento, 33,9 por ciento y 32,5 por ciento para las regiones Novena (Araucanía), Octava (Biobío) y Séptima (Maule)— en términos absolutos el número de pobres en esta parte del territorio sigue siendo el más elevado del país: 836 mil pobres y 150 mil indigentes en 1996. A ello hay que agregar que al comparar la distribución del ingreso para las distintas regiones (cuadro 8), se puede comprobar que la polarización entre el 20 por ciento de la población de mayores ingresos y el 20 por ciento de la de menores ingresos al interior de cada una de las mismas, la de la RMS es una de las más altas del país, siendo superada solamente por las regiones de Atacama y del Biobío.

Cuadro 8: Distribución ingreso monetario promedio mensual de hogares, por ciento del ingreso total regional por quintiles. Chile, 1996

Región	Quintiles					20 % más rico/ 20 % más pobre
	1	2	3	4	5	
I - Tarapacá	4,8	9,6	14,9	21,5	49,2	10,3
II - Antofagasta	5,3	10,5	15,5	21,7	47,0	8,9
III - Atacama	4,1	8,0	11,6	17,6	58,8	14,3
IV - Coquimbo	5,1	9,9	13,3	18,4	53,3	10,5
V - Valparaíso	5,4	10,3	13,4	21,8	49,1	9,1
VI - O'Higgins	4,8	9,6	13,5	18,9	53,2	11,1
VII - Maule	4,7	9,0	13,3	17,9	55,1	11,7
VIII - Biobío	4,2	8,1	11,8	18,5	57,5	13,6
IX - Araucanía	4,4	8,9	13,2	18,5	55,0	12,5
X - Los Lagos	5,0	8,5	12,9	17,7	55,8	11,2
XI - Aisén	5,3	9,8	14,8	20,9	49,2	9,3
XII - Magallanes	5,4	10,3	14,0	20,5	49,8	9,2
R. Metropolitana	4,3	8,0	11,6	18,8	57,3	13,3

Fuente: Elaboración propia, MIDEPLAN, Encuesta CASEN 1996.



Esta situación de polarización social se materializa en un mapa de segregación urbana del AMS, donde es posible identificar la existencia de verdaderos "guetos" urbanos, tanto para ricos como, especialmente, para pobres. Este mapa se hizo más nítido a raíz de las erradicaciones llevadas a cabo por el gobierno militar, por medio de las cuales se trasladó a la población pobre que se había asentado en el seno de barrios de ingresos altos y medios, hacia lugares homogéneamente pobres. De esta manera, según datos de la Encuesta CASEN para 1996 (MIDEPLAN, 1998), mientras en las tres comunas más ricas del AMS (Providencia, Las Condes y Vitacura) los niveles de pobreza alcanzan respectivamente al 0,8, el 1,1 y 1,2 por ciento de la población, en las tres comunas más pobres (Huechurabaja, Renca y Pedro Aguirre Cerda) los niveles son de 38,4 por ciento, 37,1 por ciento y 32,7 por ciento.

La política de vivienda social también ha contribuido a la persistencia de este cuadro de segregación social, dado que, como ya hemos señalado, el imperativo de bajar costos por parte de las empresas privadas que tienen a su cargo la construcción de las mismas hace que, por lo general, los sectores de menores ingresos solamente puedan acceder a viviendas de baja calidad ubicadas en terrenos de menor valor en barrios pobres situados en áreas periféricas del AMS. Pese a los progresos realizados, todavía subsiste un cuadro general en que los pobres continúan teniendo una importante presencia en el noticiario cotidiano de la vida metropolitana.<sup>11</sup>

La persistencia del cuadro de polarización y segregación social esbozado —en el que durante los últimos años se ha impuesto una percepción social de un incremento de la delincuencia y la conflictividad (PNUD, 1998)— comienza a tener una creciente influencia en la vida urbana en general y, en consecuencia, en la estructura y en la apariencia de la metrópoli. Todos los fenómenos mencionados han ido dando lugar a una ciudad acosada, atemorizada, vigilada y enrejada, en la que, como en otras

11 Una crónica sobre un incidente conocido como el "saqueo a la bodega incendiada" brinda un ejemplo elocuente a este respecto: "Cientos de personas están pernoctando y pasando todo el día en las afueras de una bodega comercial incendiada la semana pasada en Quilicura, esperando entrar para saquear lo poco que queda. 'Al dueño la mercadería no le sirve de nada. A nosotros sí, porque somos pobres', dice uno de ellos. 'Pero éste es un recinto privado', le dice el periodista. 'Sí, pero nosotros somos pobres y ellos van a botar estas cosas que a nosotros nos sirven', replican varios con una lógica tan implacable como inútil. Las rejas no se abren, el saqueo es contenido por policías y guardias" (*La Hora*, 6 de octubre de 1998).

partes del mundo, ciertas áreas residenciales comienzan a configurarse como verdaderas fortalezas urbanas.

### *Nuevos artefactos urbanos y estructuración metropolitana*

El tercer aspecto que interesa tener presente como expresión de lo nuevo con relación a la metrópoli preexistente, apunta a un conjunto de hechos o intervenciones urbanas que denominaremos genéricamente como *artefactos de la globalización*, no porque su génesis pueda ser atribuida estrictamente a esta nueva fase del desarrollo capitalista, sino porque su irrupción en Chile puede explicarse por las condiciones que generaron las transformaciones producidas bajo el avance del proceso combinado de la reestructuración y la globalización. No hay duda acerca de que la mayor parte de estos artefactos ya tenían un desarrollo relevante en el periodo de apogeo fordista, especialmente en buena parte de las ciudades estadounidenses —aun cuando también en varias metrópolis latinoamericanas, como São Paulo y Bogotá—, incluso con la mayor parte de los elementos y atributos que caracterizan su configuración actual, como es el caso, por ejemplo, de los denominados *shopping malls*.

Sin embargo, en el caso chileno, estos artefactos surgieron bajo el alero de la reestructuración y proliferaron a medida que este proceso se intensificó, por lo que su irrupción y desarrollo en este ámbito geográfico puede ser asociado a las condiciones que ofrecieron los avances de la globalización. Varios factores permiten explicar su difusión en el escenario urbano chileno: primero, la profundización de la inserción en la dinámica global, que ocasionó fundamentales transformaciones en la modernización y diversificación tanto del aparato productivo, como de las pautas y oportunidades de consumo; segundo, el importante aumento de los ingresos familiares y personales logrado con el mayor crecimiento, lo que impulsó una sostenida recuperación del mercado interno y estimuló la aceptación generalizada de las nuevas pautas de consumo; y tercero, la oportunidad de ampliar y diversificar los negocios inmobiliarios a través de las inversiones en nuevas configuraciones edilicias, que se presentaban como de alta rentabilidad.

De esta manera, a partir del momento en que comenzaron a proliferar en el AMS, estos artefactos pasaron a constituirse en hitos urbanos rele-

vantes y a desempeñar un papel fundamental en la estructuración de la metrópoli emergente y en la revalorización de su imagen *vis-à-vis* las otras metrópolis en competencia en el ámbito de la red global de ciudades. Desde entonces, muchos de ellos se han ubicado como los símbolos más difundidos de esta nueva fase de modernización, esto es, lo que Gorelik (1997: 8), haciendo referencia al caso de Buenos Aires, describe como "imágenes urbanas novedosas" o "postales de la modernización". En el caso del AMS, en especial, cabría hacer referencia a los siguientes artefactos urbanos:

*Núcleos de actividades empresariales*, entre los que se destacan los conjuntos edilicios destinados a actividades industriales y terciarias, muchos de los cuales inciden en la aparición de nuevas polarizaciones urbanas, como los *grandes megaproyectos inmobiliarios* con funciones combinadas y los *centros empresariales especializados*, algunos de ellos destinados a funciones de *back office*, por lo que pasan a competir con los tradicionales distritos centrales de negocios.<sup>12</sup> Es el caso, por ejemplo, de la Ciudad Empresarial ubicada en la zona norte de Santiago, que contempla una inversión cercana a los 900 millones de dólares, en más de cien edificios y cerca de seis kilómetros de vialidad interna de alta calidad, la cual en agosto de 1998, del total de cuarenta hectáreas en oferta, ya había escriturado el 35 por ciento de los terrenos y tenía catorce edificios terminados (*El Diario*, 6 agosto 1998).

También pueden mencionarse los parques o centros industriales, principalmente en las coronas periféricas del AMS, de los que hacia mediados de 1998 estaban en promoción inmobiliaria un total de treinta y cuatro, de diverso tamaño y tipo de equipamiento, de los cuales siete se encontraban en etapa de proyecto de desarrollo (*El Diario*, 20 de agosto de 1998). A ellos cabría agregar los grandes edificios corporativos inteligentes, que al tiempo que marcan una mayor verticalización de ciertas partes de la ciudad, pasan a constituirse en verdaderos hitos del nuevo Santiago, como es el caso, por ejemplo, del World Trade Center, del Edificio de la Industria, del Edificio de Telefónica de Chile y del Boulevard Kennedy.

*Centros comerciales diversificados y/o especializados*. Impuestos por la evolución de las prácticas comerciales que cobran mayor impulso al ritmo de

12 Corresponde a una tendencia mundial, donde se destacan ejemplos como La Défense (París), Canary Wharf/Isle of Dogs (Londres), Puerto Madero (Buenos Aires) o Santa Fe (Ciudad de México).

la globalización, como los *shopping malls*, concebidos como verdaderos subcentros urbanos (*town centers*), en torno a los que se articula la vida de determinados barrios o comunas, y que constituyen la mejor expresión de las nuevas modalidades de espacio público socialmente estratificado de propiedad privada. La propaganda realizada para uno de los más importantes de estos centros comerciales ilustra sobre su concepción general y sobre el papel que se les asigna en la estructura urbana: "Plaza Vespucio Town Center: el primer Centro de Gravedad de nuestro país. Plaza Vespucio se abre al exterior, generando espacio urbano en sus alrededores y nuevos usos que responden a los intereses de los habitantes de Santiago. Un nuevo concepto en Chile. Town Center: área central compacta creada para vivir, trabajar, comprar, comer, divertirse y satisfacer todas las necesidades en un solo lugar". Y de inmediato enumera las novedades que irá incorporando en los próximos años, para constituirse en un verdadero *town center*. "Año 1997, Conexión línea 5 del metro (Estación Vespucio), Centro Clínico Vespucio, 1.500 estacionamientos subterráneos, ampliación del mall, gran tienda especializada. Año 1998, ampliación *food-court*, torre de oficinas, complejo multimedia, segundo complejo de cines, paseo de restaurantes temáticos. Año 1999, complejo financiero, gimnasio y centro de salud integral. Año 2000, hotel, centro de eventos, convenciones y exposiciones".

A este tipo de configuración cabría agregar la multiplicación de grandes superficies comerciales, tanto enfocadas hacia el consumo diversificado (súper e hipermercados), como especializado, por ejemplos en artículos para el hogar (*Home Center, Easy, Home Depot*), para el automóvil (*Movicenter*), etc., que en muchos casos están provocando la decadencia y/o desaparición de numerosos pequeños comercios vecinales. Por otra parte, también cabría mencionar la proliferación de los llamados patios de comida, donde se impone el culto al *fast food*, con amplia representación de cadenas globales de comida chatarra (*McDonalds, Burger King, Pizza Hut*), generalmente implantadas bajo el régimen de franquicias.

*Hoteles cinco estrellas y recintos para conferencias y eventos*. En este caso estamos en presencia de un tipo de artefacto en cuya multiplicación indudablemente tiene una decisiva influencia la intensificación de la inserción externa, que estimula un flujo permanente de visitantes bajo el impulso de la globalización de los negocios. Es así que a junio de 1998, la Asociación Gremial de Hoteleros de Chile registraba quince hoteles de cinco

estrellas en Santiago, con 2.766 habitaciones, representando el 38 por ciento de la oferta hotelera de esta ciudad, todos ellos ubicados en cuatro comunas (comuna de Santiago en el centro y Providencia, Las Condes y Vitacura al oriente de la ciudad) (*El Mercurio*, 2 de agosto de 1998).

*Configuraciones urbanas para el esparcimiento.* En este ámbito, los cambios corresponden a la difusión a escala mundial de formas de esparcimiento asociadas a productos vinculados a las nuevas tecnologías, especialmente en el campo de la electrónica, como es el caso, por ejemplo, de los múltiplex o complejos de salas cinematográficas, expresión de nuevas modalidades comerciales asociadas al espectáculo del cine, que están poniendo fin a la ya debilitada supervivencia de las salas cinematográficas tradicionales. Es así como, en 1998, los tres principales operadores multinacionales de múltiplex en Chile incorporaron 99 nuevas salas de este tipo, 68 de las cuales en la RMS, cinco en otras ciudades de la región central y siete en el resto del país. Para 1999 dichos operadores preveían la incorporación de otras 95 salas, de las cuales 56 estarían localizadas en la RMS, 22 en otras ciudades de la región central y 17 en otras regiones<sup>13</sup> (*El Mercurio*, 2 de agosto de 1998). A ello habría que agregar los nuevos tipos de salas de máquinas electrónicas, todavía de escasa relevancia en el AMS, y la aparición de los parques temáticos de esparcimiento según una modalidad impuesta por los complejos tipo disneylandia, como es el caso de la concepción establecida para el nuevo zoológico de La Pintana en Santiago.

*Edificios y conjuntos residenciales protegidos y segregados.* Aparecen como resultado de los intentos de los operadores inmobiliarios por dar respuesta a los nuevos requerimientos derivados de las ya aludidas estrategias individuales o familiares, donde se destaca un significativo aumento de la oferta de departamentos, orientada principalmente hacia sectores de ingresos medios y altos, concentrada fuertemente en las comunas de Providencia, Las Condes, Vitacura, Ñuñoa y Santiago, cuya multiplicación también ha contribuido a la mayor verticalización de partes importantes de la ciudad.

Al mismo tiempo, nuevos barrios y condominios cerrados y protegidos se esparcen en forma incontrolable hacia el sur y el norte del AMS, a lo que cabría agregar la expansión hacia la zona costera, favorecida por la mejor accesibilidad desde Santiago por la terminación de la Autopista del

Sol, a través de una sucesión de nuevas urbanizaciones entre Santo Domingo al sur y Concón al norte, que se han multiplicado durante los últimos años. En la misma dirección, también se ha observado que algunos segmentos de los sectores de altos ingresos, frente a ciertos problemas que afectan en mayor grado a la vivienda individual (por ejemplo, cambios en la composición familiar, aumento de la delincuencia, entre otros), han optado por residir en departamentos de alto estándar y gran superficie, ubicados en barrios elegantes de partes exclusivas de la ciudad (ciertos sectores de El Golf, San Damián, Vitacura).

Este variado conjunto de artefactos, en la medida en que se sitúan como las intervenciones urbanas más destacadas de los nuevos tiempos, inducen significativas transformaciones en la configuración de la metrópoli emergente y en la correspondiente vida urbana, por lo general con gran impacto en los lugares en que se implantan. De esta manera, han valorizado nuevas áreas y han contribuido a la reestructuración de zonas enteras del AMS, al tiempo que han incidido en la caracterización de la nueva imagen metropolitana. En este sentido, juegan un papel fundamental en el *marketing* de Santiago en la competencia interurbana latinoamericana.

### Entre el colapso y la nostalgia

El análisis precedente permite concluir que los procesos de reestructuración y globalización han provocado un importante conjunto de cambios en la estructura y el funcionamiento del AMS, que se han manifestado principalmente en: i) una acentuación de la tendencia a la suburbanización, haciendo que la mancha metropolitana continúe con un proceso expansivo que no parece encontrar límites; ii) la persistencia de una estructura social metropolitana polarizada y segregada, en la que se ha acentuado la tendencia a que los pobres vivan junto a los pobres y los ricos junto a los ricos; y, iii) una morfología metropolitana que está siendo fuertemente impactada por la irrupción de un conjunto de artefactos urbanos, cuya presencia puede asociarse a las condiciones establecidas por la reestructuración y la globalización.

En lo fundamental, este conjunto de transformaciones puede interpretarse como la culminación de ciertas tendencias y fenómenos inherentes al proceso de construcción urbana capitalista que ya se habían esbozado

<sup>13</sup> Aun cuando no disponemos de información actualizada al respecto, es previsible que los efectos de la crisis asiática en la economía chilena hayan morigerado estas metas.



nítidamente en el periodo desarrollista. En definitiva, el conjunto de cambios producidos en este periodo no implica ninguna ruptura fundamental con la ciudad heredada y parece perfectamente funcional a la afirmación de los cimientos establecidos en el pasado. Esto, por cuanto las políticas de liberalización y desregulación permitieron remover los obstáculos con los que las políticas urbanas de inspiración keynesiana habían intentado frenar la expansión metropolitana; de esta forma, la mancha urbana ha podido seguir avanzando hacia la configuración de una suerte de archipiélago urbano central, al cual, bajo el imperio de los criterios de política actualmente dominantes, no parece fácil ponerle límites efectivos. Bajo esta dinámica, el modelo de ciudad de corte europeo, que en el pasado se había constituido en el principal referente de buena parte de las ciudades latinoamericanas, y de Santiago en particular, deja paso a otro, del que Los Angeles parece suministrar el modelo más acabado.

Frente a los problemas que se han venido incubando en el seno del AMS, en los últimos años se han multiplicado las opiniones según las cuales esta aglomeración estaría al borde del colapso, por lo que sería necesario tomar medidas para detener su crecimiento, buscando al mismo tiempo estimular el mayor crecimiento de otras regiones y ciudades e, incluso, eventualmente, comenzar a pensar en el traslado de la capital. Muchas de estas propuestas suelen responder a visiones nostálgicas de la ciudad del pasado, ahora idealizada en función de ciertas supuestas virtudes que, en general, no fueron igualmente valoradas en su momento. En otros casos, alienta el alegato de los regionalistas y de las comunidades regionales, las cuales claman por una distribución territorial más equitativa de los frutos del crecimiento, en un discurso que tiende a soslayar el papel que, en el contexto de la dinámica económica globalizada, Santiago cumple con respecto al crecimiento de la nación en su conjunto.

Por lo general, en estos alegatos y discursos se elude considerar los factores que condicionan y estimulan la acumulación y el crecimiento en esta nueva etapa del desarrollo capitalista y, en particular, aquellos que condicionan las decisiones de las empresas sobre su localización, que, en definitiva, son el verdadero motor que sustenta este tipo de expansión metropolitana. En muchos casos, en los discursos aludidos parece estar subyacente la idea de que la concentración de empresas en el AMS, más que a una lógica económica capitalista, respondería a arbitrarios caprichos empresariales. Es este tipo de razonamiento el que permite suponer la pertinencia de

propuestas utópicas que, en última instancia, sólo serían posibles bajo otra lógica económica, de naturaleza y viabilidad desconocida.

Más allá de los múltiples problemas que afectan al AMS, como a la mayoría de las grandes metrópolis en expansión, parece importante reconocer que lo que se logró con la aplicación de políticas de liberalización económica y de desregulación fue despejar el camino para la afirmación de una lógica estrictamente capitalista en la producción y la reproducción metropolitana. Fue esto lo que permitió llevar a su culminación ciertas tendencias que ya estaban presentes, quizá en forma más tenue, en la ciudad que se había configurado bajo el impulso de la industrialización sustitutiva. Por lo tanto, como se ha tratado de mostrar en estas páginas, lo nuevo, si bien representa importantes cambios con respecto a la metrópoli heredada, en lo esencial refuerza y profundiza tendencias preexistentes y, con ello, asegura que lo que existía siga existiendo.

#### Bibliografía

- Aglietta, Michel (1979). *Regulación y crisis del capitalismo*. Madrid: Siglo XXI Editores.
- Bailly, Antoine S. y William J. Coffey (1994). "Localisation des services a la production et restructurations économiques", en: *L'Espace Géographique*, 1.
- CEPAL – Comisión Económica para América Latina y el Caribe (1997). *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe*. Santiago: Naciones Unidas.
- CIDU – Centro Interdisciplinario de Desarrollo Urbano, Equipo Macrozona Central (1972). "Síntesis del Estudio 'Región Central de Chile': perspectivas de desarrollo", en: *EURE*, No. 6 (Noviembre).
- CONAMA – Comisión Nacional del Medio Ambiente (1999). *La calidad del aire de Santiago está mejorando*. Santiago de Chile: CONAMA.
- Contreras, Dante (1998). "Distribución del ingreso en Chile. Nueve hechos y algunos mitos", en: *Perspectivas* 2(2).
- Cowan, Kevin y José De Gregorio (1996). "Distribución y pobreza en Chile: ¿estamos mal? ¿ha habido progresos? ¿hemos retrocedido?", en: *Estudios Públicos*, 64 (primavera).
- Daher, Antonio (1996). "Gestión urbana: un desafío estratégico", en: Programa de Gestión Urbana (PGU). *Chile urbano. Antecedentes de la consulta*



- nacional para la formulación de una nueva política de desarrollo urbano 1993-1996. Quito: PGU.
- De Castro, Sergio (Ed.) (1992). *El Ladrillo. Bases de la política económica del gobierno militar chileno*. Santiago: Centro de Estudios Públicos (CEP).
- De Mattos, Carlos A. (1995). "Reestructuración, globalización, nuevo poder económico y territorio en el Chile de los noventa", en: *Revista de Estudios Regionales*, 43 (Septiembre-Diciembre).
- De Mattos, Carlos A. (1996). "Avances de la globalización y nueva dinámica metropolitana: Santiago de Chile, 1975-1995", en: *EURE*, 22(65): 39-63.
- De Mattos, Carlos A.; Riffo, Luis, y Sonia Reyes (2001). "Reestructuración, crecimiento y concentración territorial de la industria: el caso de la Región Metropolitana de Santiago", en: *Santiago Metropolitano*, CD-Rom (Enero). Santiago: Programa de Investigaciones Santiago Metropolitano (PISM) / Universidad Católica de Chile / Ediciones SUR.
- Dockendorff, Eduardo; Rodríguez, Alfredo y Lucy Winchester (2000). "Santiago de Chile: Metropolization, Globalization and Inequity", en: *Environment & Urbanization*, 12.
- Ducci, M. Elena (1997). "Chile: el lado oscuro de una política de vivienda exitosa", en: *EURE*, 23(69): 99-115.
- Ministerio del Trabajo; Departamento de Estudios (Chile, 1998). "ENCLA - Encuesta Laboral 1998". Informe Ejecutivo.
- Geisse, Guillermo (1983). *Economía y política de la concentración urbana en Chile*. México D.F.: El Colegio de México / Programa de Investigaciones sobre Población en América Latina (PISPAL).
- González, Sergio; Hales, Patricio, y Juan Oyola (1979). "Santiago, una ciudad trizada", en: *Hacer ciudad*. Santiago: Colegio de Arquitectos de Chile / Ediciones AUCA.
- Gorelik, Adrian (1997). "Buenos Aires en la encrucijada: modernización y política urbana", en: *Punto de Vista*, 59 (Diciembre).
- Hurtado Ruiz-Tagle, Carlos (1966). *Concentración de población y desarrollo económico. El caso chileno*. Santiago: Universidad de Chile, Instituto de Economía.
- INE - Instituto Nacional de Estadísticas (Chile, 1988). *Compendio Estadístico 1998*.
- INE - Instituto Nacional de Estadísticas (Chile, 1997). "V Encuesta de Presupuestos Familiares 1996-1997" *Serie Estadísticas Sociales* número 1 (junio).
- Kamppeter, Werner (1995). "Fertilidad nacional, Estado-nación y sistema económico mundial", en: *Nueva Sociedad*, 137 (Mayo-Junio).
- Marcuse, Peter y Ronald Van Kempen (2000). *Globalizing Cities. A New Spatial Order?* Oxford: Blackwell Publishers.
- Massone Mezzano, Claudio (1995). "Decreto 420. Planificación urbana 1979 / 1990", en: *CA Ciudad Arquitectura*, número 81 (Julio-Septiembre) Santiago: Colegio de Arquitectos de Chile.
- MIDEPLAN - Ministerio de Planificación y Cooperación: División Social (Chile, 1998). *Evolución de la pobreza e indigencia en Chile, 1987-1996*. (Enero).
- MIDEPLAN - Ministerio de Planificación y Cooperación: División Social (Chile, 1999). *Pobreza y distribución del ingreso en Chile, 1990-1998* (Julio).
- MINVU - Ministerio de Vivienda y Urbanismo (1981). "Política Nacional de Desarrollo Urbano. Chile, 1979", en: *EURE*, 8(22): 9-15.
- Miranda Muñoz, Cecilia A. (1997). "Expansión urbana intercensal del Gran Santiago 1875-1992", en: *Estadística y Economía*, 15: 77-91.
- PNUD - Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (1998). *Desarrollo Humano en Chile. Las paradojas de la modernización*. Santiago: PNUD.
- PNUD - Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (1999). *Informe sobre Desarrollo Humano 1999*. Madrid: PNUD / Ediciones Mundi-Prensa.
- OIT - Organización Internacional del Trabajo (1998). *Chile. Crecimiento, empleo y desafío de la justicia social*. Santiago: OIT.
- Reich, Robert B (1992). *The Work of Nations*. New York: Vintage Books.
- Rodríguez Vignoli, Jorge (1993). "La población del Gran Santiago: tendencias, perspectivas y consecuencias". LC/DEM/R.200, Serie A, número: 283 (agosto).
- Romero, Hugo y Ximena Toledo (1998). "Crecimiento económico, regionalización y comportamiento espacial del sector inmobiliario en Chile", en: *Revista Geográfica de Chile Terra Australis*, 43: 131-203.
- Riffo Pérez; Verónica y Luis Silva (1995). "Las tendencias locacionales de la industria en el marco de los procesos de reestructuración y globalización en Chile", en: *Estadística y Economía*, 11 (Diciembre).
- Sassen, Saskia (1998). "Ciudades en la economía global: enfoques teóricos y metodológicos", en: *EURE*, 24(71): 5-25.
- Smith, Neil (1996). *The New Urban Frontier. Gentrification and the Revanchist City*. Londres: Routledge.
- Valdés, Alberto (1999). "Pobreza y distribución del ingreso en una economía en alto crecimiento: Chile, 1987-1995", en: *Estudios Públicos*, 75 (invierno).

## Sobre la evolución de la política urbana y la política de suelo en el Gran Santiago en el periodo 1979–2008\*

Pablo Trivelli

**E**n el curso del año 2005 y principios del 2006 se han agudizado las críticas del mundo empresarial y los centros de pensamiento liberal en torno a los instrumentos de planificación urbana y la normativa que regula el mercado de suelo, en particular respecto del límite urbano en el Gran Santiago. El foco de este debate se centra en la acción del Estado y las decisiones de política urbana. Las críticas provienen principalmente de la Cámara Chilena de la Construcción, el Instituto Libertad y Desarrollo y el Centro de Estudios Públicos, pero también de algunos empresarios del gremio que cuestionan la política urbana a través de la prensa.

El debate constituye una expresión parcial de diferencias mucho más profundas respecto de la visión de la ciudad, los temas y los actores relevantes y el rol del mercado, en una elaboración conceptual que formula serias objeciones al alcance de la intervención que ejerce actualmente el Estado en la regulación del desarrollo urbano.

Hasta 1978, el debate sobre la ciudad y la planificación del desarrollo urbano en Santiago se centró principalmente en aspectos físicos y funcionales, que ponían énfasis en el ordenamiento del uso del suelo a través de la zonificación y la localización de subcentros, el trazado de las redes de vialidad, transporte y servicios básicos, y la protección ambiental, además de la normativa sobre el desarrollo de proyectos en el territorio. Era una tarea asumida fundamentalmente por profesionales del área de la arquitectura y el urbanismo que, a partir de diferentes hipótesis de crecimiento demográfico, formulan visiones físicas del crecimiento de la ciudad.

En 1978, ante el diagnóstico de una escasez artificial de suelo como consecuencia de un límite urbano que habría sido arbitrariamente impuesto y

\* Artículo inédito, 2008. Una versión previa y más extensa de este artículo se escribió por encargo del Centro de Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

que hizo subir los precios de los terrenos, se incorporó al debate la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN) y, con ello, la voz de los economistas en el ámbito de la planificación del desarrollo urbano. Al respecto, tuvieron especial peso los planteamientos teóricos de Miguel Kast (1979), ministro de Estado e ideólogo de las reformas liberalizadoras del gobierno militar, que en estas materias contaban con el respaldo explícito de Arnold Harberger, economista, profesor de la Universidad de Chicago y asesor del gobierno militar.

Los postulados de estos economistas se fundamentaron en dos premisas centrales: primero, que el suelo urbano no es un recurso escaso; segundo, que el mercado, sin la intervención arbitraria de los planificadores, es el mecanismo que debe regir para lograr una asignación eficiente de los recursos en el territorio de las ciudades. Como corolario de estas premisas, se sostuvo que el límite urbano constituye una cuestión arbitraria y que la expansión de las ciudades debe regularse a través de la competencia por el uso de suelo entre las actividades agrícolas y las actividades urbanas. Las opiniones de otras autoridades de gobierno de la época y la reversión de estos postulados por parte del mismo gobierno militar apenas seis años más tarde, dejan en evidencia la falta de acuerdo sobre la materia.<sup>1</sup>

La participación de los economistas y la defensa de una visión liberal del mercado como instrumento de orientación del desarrollo urbano en general y del mercado de suelo en particular, resurgieron con nueva fuerza a raíz del debate que precedió a la formulación del Plan Regulador Metropolitano de Santiago (PRMS) en 1994. A partir de ese momento, no sólo se hicieron críticas coyunturales a los temas de debate de la época, sino que empezó a aparecer una serie de planteamientos más generales y más profundos, basados en formulaciones teóricas de carácter neoclásico, respecto de los instrumentos de política urbana, en particular sobre el límite urbano y la formación de los precios de la tierra.

1 Consideré las siguientes intervenciones de los ministros de Vivienda y Urbanismo del régimen militar: C. Graniffo (mayo 1975 a marzo 1977): "La economía de mercado o sistema de libre empresa (...) ha sido el sistema económico que ha regido para el suelo urbano considerándolo como una mercancía cualquiera, a pesar de que a muchas mercancías se les haya prescrito la inaplicabilidad del régimen liberal a bienes que deben ser de utilidad común, lo que no se ha hecho con el suelo urbano" (*El Mercurio*, 7 de diciembre de 1975, p. 31); E. Ruiz (marzo 1977 a diciembre 1978), en relación con una doctrina de desarrollo urbano, plantea: "Desde que pisé este Ministerio he estado insistiendo en la importancia que reviste este punto. Desde el momento mismo de la fundación de cada una de nuestras ciudades nos hemos farrreado un patrimonio riquísimo, fijo e irrecuperable. Los mercaderes nos han hecho perder la razón y los aficionados a la geometría elemental nos han obligado a asesinar la estética" (MINVU/DITEC, 1977: 2-3).

El interés de algunos economistas por la cuestión urbana se sitúa en un contexto en que se reduce el tamaño del Estado y el sector privado adopta un rol creciente en el desarrollo de las ciudades, impulsando proyectos de gran envergadura, pero también en un contexto de apertura cada vez mayor de la economía nacional a un mundo globalizado, en que las ciudades son consideradas como los motores de la economía, razón por la cual su desempeño está fuertemente ligado al crecimiento económico de las naciones. El interés por Santiago resulta comprensible para el caso de un país como Chile, considerando la importancia de la ciudad capital en el sistema urbano nacional, en cuanto a población y actividad económica.

La crítica de los economistas de oposición a los gobiernos de la Concertación se centra en la política de desarrollo urbano y sus implicaciones sobre la política de suelo, en particular respecto del límite urbano, que estaría provocando una escasez artificial de suelo urbano y una distorsión en el sistema de precios de la tierra y, por lo tanto, en la asignación de recursos en el espacio urbano. Las medidas adoptadas por el gobierno de establecer límites urbanos estarían provocando un alza en los precios de los terrenos, lo que tendría dos efectos principales: primero, un alza en los precios de las viviendas; y, segundo, una dificultad creciente para localizar las viviendas sociales en las comunas del Gran Santiago.

## Políticas de desarrollo urbano y de suelo desde 1978 a 2008

*Política Nacional de Desarrollo Urbano, 1979:*  
*el suelo urbano no es un bien escaso*

En 1979, el gobierno militar decidió armonizar la política sectorial urbana con la política global de organización económica y social que orientaba las acciones del sector público, denominada formalmente "Economía Social de Mercado", de inspiración neoliberal, promulgando la Política Nacional de Desarrollo Urbano.<sup>2</sup> Los objetivos formalmente establecidos por dicha política fueron (MINVU, 1981a y 1981b):

- 2 El hecho de que esto haya sido uno de los últimos sectores en encuadrar dentro de los lineamientos globales, constituye un síntoma claro de lo difícil y complejo que resulta el manejo de la variable espacial en un modelo de libre mercado y, probablemente también, obedece a la falta de acuerdo al interior del gobierno.

- garantizar el derecho a “disponer de privacidad, luz, aire y seguridad para obtener mejores oportunidades de equipamiento, servicios y vivienda, y para disponer de condiciones ambientales compatibles con la vida humana”, dentro de un enfoque global orientado a garantizar la igualdad de oportunidades;
- recuperar aquellas zonas deterioradas o de utilización ineficientes en las ciudades;
- preservar los recursos naturales y del patrimonio cultural;
- contribuir a la erradicación de la extrema pobreza.

Según la misma formulación de política, estos objetivos quedarían garantizados a través del funcionamiento del mercado de la tierra y de la acción subsidiaria del Estado en la provisión de equipamiento e infraestructuras. La tarea central de gobierno consistiría, entonces, en crear las mejores condiciones para que el mercado de la tierra urbana pudiera operar lo más eficientemente posible. Se postulaba que:

en la medida en que el sector privado capta las señales del mercado, puede llevar a cabo, libremente, todas las actividades que son demandadas por la población. La labor del Estado se reduce así a aquellos aspectos que temporalmente no resultan atractivos para la iniciativa privada y a la dictación y fiscalización de las leyes y normas destinadas a garantizar la igualdad de oportunidades, como sus objetivos básicos (...). En el ámbito del desarrollo urbano, las leyes del mercado operan activamente sobre la demanda y la oferta de vivienda, equipamiento de todo tipo y servicios complementarios, y principalmente sobre el mercado de suelo urbano, como recurso básico indispensable para el emplazamiento y comunicación de todas las actividades urbanas (...) se trata entonces de crear las condiciones óptimas para que opere un eficiente mercado de la tierra urbana por una parte; y, por otra, de definir los procedimientos y normas que contribuyan a satisfacer, por el mismo mecanismo, las necesidades y las aspiraciones de la población en materia de vivienda y servicios urbanos (...). La consideración de los aspectos anteriormente tratados deja en evidencia que es el sector privado el principal encargado de materializar las iniciativas de desarrollo urbano que demanda la población, mediante la generación de una adecuada oferta de tierras.

Esta política se basa casi exclusivamente en el recurso suelo:

(...) se ha insistido permanentemente en que el suelo urbano es un recurso escaso e irrecuperable, lo cual ha contribuido a que su precio sufra frecuentes distorsiones en el mercado al restringir artificialmente la oferta (...). La presente política, por el contrario, parte del principio según el cual el suelo no es un recurso escaso, sino que su aparente escasez es provocada, en la mayoría de los casos, por la ineficiencia y rigidez de las normas y procedimientos legales aplicados hasta la fecha para regular el crecimiento de las ciudades (...). Por ello, el recurso suelo debe ser considerado como un bien que se transa en forma abierta; la sola limitación que le imponen la zonificación, las normas técnicas y el interés público para determinadas funciones (...) los distintos usos que se dan al suelo disponible en el territorio nacional quedan determinados por su rentabilidad, según el interés y derechos de sus respectivos propietarios (...). Por lo tanto, el suelo urbano y el suelo rural con potencialidad urbana dejarán de ser recursos sujetos a planificación rígida, regulándose su incorporación progresiva a los usos urbanos, de acuerdo con las condiciones de la oferta y la demanda para distintas alternativas de utilización que requiere el desarrollo de la comunidad.

Con todo, el mismo documento de política afirma que:

La inversión pública en los centros urbanos estará principalmente destinada a definir la estructura espacial-funcional de la ciudad y a determinar el área de operación de los mercados de suelo urbano. En este sentido, la viabilidad y el transporte urbanos, el equipamiento de servicio y las matrices y colectores de agua y el alcantarillado constituyen los rubros que serán manejados por la planificación urbana, a fin de asegurar accesibilidad y servicios a todos los ciudadanos; y, al mismo tiempo, servirán para determinar el radio de acción del mercado de la tierra urbana.

En resumen, se postula en esta política de desarrollo urbano dos principios fundamentales: primero, “el suelo urbano no es un recurso escaso”; segundo, “el uso de suelo queda definido por su mayor rentabilidad”.

Consecuente con esta política, se dictó el Decreto Ley 420 del MINVU con fecha noviembre de 1979, a través del cual se definía un nuevo límite urbano para el Gran Santiago, que abarcaba una superficie de aproximadamente 100 mil hectáreas y que, por lo tanto, ya no constituía un límite.



Santiago tenía a esa fecha una superficie del orden de las 35 mil hectáreas y el desarrollo urbano consumía el orden de 1.000 hectáreas por año, por lo que el D.L. 420 creaba un área capaz de absorber las necesidades de suelo de la ciudad por un periodo de 65 años, si seguía creciendo al mismo ritmo que en la última década. El límite efectivo de la ciudad debería quedar establecido, según esta política, a través de la competencia entre actividades agrícolas y urbanas, primando la que tuviera mayor rentabilidad.

Concordante con lo anterior, se postulaba que las densidades de ocupación del espacio urbano debían ser consecuencia de la libre operación del mercado y de las preferencias de los consumidores. Lo contrario, es decir, el controlar el desarrollo en extensión con la intención de densificar, "se acerca mucho al masoquismo, que además, en este caso, es innecesario" (Kast, 1979).

En los años que siguieron se actualizaron muchos planes reguladores comunales, flexibilizando la norma según las directrices de política de la época. También en esa época se privatizaron las empresas de agua potable y el alcantarillado, la distribución de energía eléctrica, telefonía de red fija, y se incorporó al sector privado en la prestación de servicios tradicionalmente provistos por el sector público, como salud, educación, mercados, áreas verdes, cementerios, etc., todo lo cual significó una pérdida de control público sobre el desarrollo urbano. También interesa mencionar que la privatización del sistema previsional es probablemente la que haya tenido mayor impacto sobre el desarrollo urbano, en la medida en que significó un aumento sustantivo de ahorros de largo plazo que dieron un gran impulso al sector inmobiliario. Lo más notable de esta experiencia es que, contrario a las expectativas de los autores de la política, los precios de los terrenos, en vez de bajar, subieron.

Es importante mencionar que en 1980 se promulgó el Decreto Ley 3.516 del Ministerio de Agricultura, que reducía el tamaño mínimo de los predios rústicos con destino agrícola desde 8 a 0,5 hectáreas: éste ha sido utilizado como resquicio legal para crear "parcelas de agrado". En concreto, se ha fraccionado todo el valle central de Chile y mucho más, generando desarrollos habitacionales sin ninguna norma de urbanización, lo que significó grandes ganancias para los dueños de la tierra y una situación muchas veces calamitosa en términos del desarrollo del territorio.

*Política Nacional de Desarrollo Urbano, 1985:  
un gesto sin consecuencias prácticas*

Luego de seis años de aplicación de la Política de Desarrollo Urbano promulgada en 1979, y como consecuencia de los adversos resultados que se evidenciaban, el mismo gobierno militar decidió promulgar una nueva política de desarrollo urbano, en la que hubo un cambio radical de enfoque: reivindicaba la necesidad de la planificación, establecía limitaciones y obligaciones a la propiedad privada sin comprometer al Estado a indemnizar; defendía la participación, la acción pública directa, las restricciones del régimen de mercado y la noción de que el suelo urbano es un recurso escaso. Lamentablemente, más allá del texto, no hubo ninguna acción o decisión que significara en la práctica un cambio de política.

*Plan Regulador Metropolitano de Santiago, 1994:  
se reduce el límite urbano y se aboga por la densificación*

Luego de 34 años de vigencia, en 1994 se procedió a modificar el Plan Regulador Intercomunal de Santiago, a fin de darle coherencia a una serie de modificaciones parciales incorporadas desde 1960 y redefinir la política urbana.

El objetivo principal del Plan Metropolitano se orienta, en esencia, a proveer de normas a un territorio para que sea capaz de acoger a la población estimada al año 2020, en calidad y condiciones de vida compatibles con la dignidad de las personas en el marco de un desarrollo económico creciente (...). Ligada a la anterior, surge otra meta, la de contribuir al equilibrio entre la ciudad y el medio en que ella se inserta (...). Asimismo, es de gran importancia preservar los suelos agrícolas, recursos naturales no renovables que constituyen bienes necesarios por su producción no sólo para los propietarios sino también para la comunidad (MINVU, 1993).

Según la *Memoria Explicativa* citada, esto se tradujo en la reducción del espacio definido como área urbana desde las 100 mil hectáreas establecidas en el D.L. 420 de 1979, a una superficie de 60 mil hectáreas. Sin embargo, como se establecería casi diez años más tarde, el plano donde se

indicaba el nuevo límite urbano definía un área de 75 mil hectáreas, y no de 60 mil. Si la superficie de la mancha urbana de Santiago era en 1994 de 41.215 hectáreas, entonces quedaban más de 33 mil hectáreas disponibles para acoger el desarrollo futuro de la ciudad. Al respecto, es conveniente informar que previo a la aprobación legal del PRMS, algunos propietarios de grandes paños de terreno ubicados en el espacio que dejaría de tener carácter urbano aprobaron permisos de edificación para construir grandes conjuntos habitacionales, los que se han concretado parcialmente en años recientes.<sup>3</sup> En la medida en que se redujo la superficie urbanizable en áreas alejadas de las tendencias territoriales de crecimiento urbano, esta medida no tuvo ningún efecto alcista sobre los precios de los terrenos.

El PRMS 1994 daba directrices generales de desarrollo y disposiciones obligatorias para los municipios, las que debían ser incorporadas en cada caso a los planes reguladores; específicamente, densidades mínimas promedio comunales y subcentros de equipamiento metropolitano. Se establecían once subcentros a fin de mejorar la accesibilidad de la población a los servicios y disminuir los viajes al centro. En relación con las actividades productivas, la mayor innovación era la zonificación, que excluía del espacio interior al perímetro urbano de la avenida Américo Vespucio las actividades molestas (norma derogada el año 2002, en que se incorporaron requerimientos ambientales), congelando las actividades molestas en las zonas industriales exclusivas.

En materia de vialidad y transporte, el PRMS actualizaba y jerarquizaba la red vial estructurada e incorporaba el requisito de elaborar estudios de factibilidad vial a los proyectos de mayor envergadura, los que debían financiar medidas de mitigación como condición previa al desarrollo de los proyectos.

El PRMS mantiene la norma del área restringida o excluida del desarrollo urbano formulada en el PRIS de 1960, avanzando en algunos aspectos preventivos respecto a riesgos y a la exigencia de estudios de impacto ambiental. Probablemente la mayor renovación está en la fortaleza con que se establece la defensa de los territorios agrícolas, lo que llevó a incor-

porar al territorio [del PRMS] a las comunas de Calera de Tango, Pirque y San José de Maipo, con el fin de cautelar los suelos amagados por el avance de la urbanización (Carvacho, 1996).

En otras palabras, lo que esto significa es sustraer el territorio de estas últimas comunas de la aplicabilidad del D.L. 3.518, sobre parcelaciones agrícolas. Esta medida resulta inútil en la medida en que la mayor parte del territorio había sido fraccionada con anterioridad a la promulgación del PRMS.

#### *Modificación al PRMS, 1997: incorpora la provincia de Chacabuco y crea las ZODUC*

Apenas tres años más tarde y luego de un amplio y encendido debate público, en 1997 se modificó el PRMS, incorporando la provincia de Chacabuco. De las 206.620 hectáreas que conformaban el territorio provincial, se constituyeron Áreas Restringidas o Excluidas al Desarrollo Urbano en una superficie de 187.998 hectáreas, es decir, un 91 por ciento del total, y se define un Área Urbana que cubría una superficie de 18.622 hectáreas.

Algunos de los objetivos de esta modificación fueron: “estructurar el Sistema Urbano Intercomunal del Área Norte en concordancia con la estrategia de desarrollo del sistema urbano regional; generar condiciones para que la localización de las actividades que constituyen la base productiva y el empleo se realice en armonía con la actividad residencial y con el medio ambiente; preservar áreas rurales de valor silvoagropecuario; formular criterios y normas para el emplazamiento de la macro infraestructura sanitaria, energética, vial y de transporte” (MINVU, 1997: 7-9). En concreto, esta modificación del PRMS significó:

- la creación de Zonas Urbanizables con Desarrollo Condicionado (ZODUC);
- la ampliación del espacio urbanizable en torno a las ciudades;
- el establecimiento de una vasta zona industrial exclusiva;
- la restricción al desarrollo urbano a través de la designación de áreas restringidas o excluidas del desarrollo urbano; y

<sup>3</sup> Según el Plan Regulador Comunal de Pudahuel, “existe una importante superficie (2.986 hectáreas) con carácter urbano en virtud de tener permisos de construcción obtenidos con anterioridad a la aprobación del Plan Regulador Metropolitano de Santiago” (Municipalidad de Pudahuel, 2002: 19).

- el establecimiento de una red vial metropolitana jerarquizada.

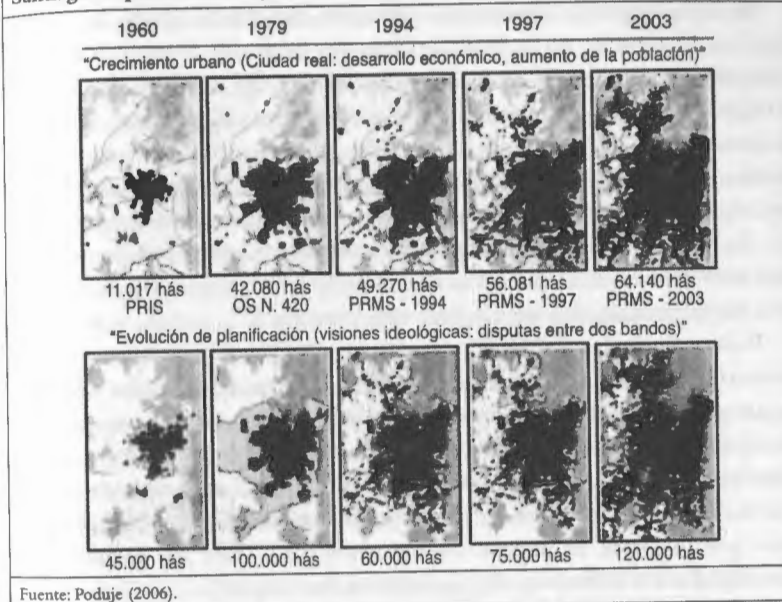
Las ZODUC son áreas de un tamaño mínimo de 300 hectáreas que podrán ser desarrolladas por iniciativa privada. Concebidas como ciudades satélites autosustentables, deben incluir espacios para diferentes usos y para diferentes densidades y estratos sociales en el uso habitacional. Deben absorber todos los costos directos de su desarrollo y compensar por las externalidades negativas que generen sobre el entorno. Su localización fue decidida unilateralmente y discrecionalmente por las autoridades urbanas y quedó rígidamente establecida en el territorio. Significó habilitar legalmente unas 10.090 hectáreas con carácter urbano.

Con estas medidas, se incorporaba por primera vez en Chile el concepto de "planificación por condiciones", a través del cual se fue abriendo paso a una nueva visión y aproximación ideológica de la planificación del desarrollo urbano.

La creación de zonas urbanas de desarrollo prioritario significó calificar legalmente como suelo urbano unas 2.900 hectáreas localizadas en el entorno de las ciudades de la provincia de Chacabuco. A esto se sumaba la designación de unas 3.200 hectáreas para uso industrial exclusivo. En concreto, esto significó la designación de unas 16 mil nuevas hectáreas con carácter urbano, con lo que, en la práctica, el suelo urbano legalmente definido según el PRMS alcanzaba unas 94 mil hectáreas, es decir, una superficie de un orden de magnitud similar a las 100 mil hectáreas establecidas por el D.L. 420 en 1979, lo que no trajo una disminución en el precio de los terrenos. Se integraba al PRMS todo el resto del territorio provincial como áreas restringidas o excluidas del desarrollo urbano, a fin de proteger y preservar las áreas de interés silvoagropecuario. Se pretendía de esta manera inhibir el desarrollo de fraccionamientos de suelo agrícola en parcelas de agrado, en la medida en que el D.L. 3.516 dejaba de ser aplicable en los territorios protegidos. Este esfuerzo resultó estéril, en la medida en que casi todo el territorio afectado ya había sido fraccionado en parcelas en fecha previa a esta modificación del PRMS.

En el plano 1, elaborado por Iván Poduje, se expresa con gran nitidez lo que hemos venido argumentando respecto de la tierra disponible para el desarrollo urbano en Santiago, y la disputa ideológica entre quienes afirman su existencia y aquellos que la niegan.

Plano 1: El límite urbano: eje de la polémica.  
Santiago: expansión metropolitana 1960-2003



*Incorporación del Artículo 8.3.2.4: Proyectos con Desarrollo Urbano Condicionado (PDUC) a la Ordenanza del PRMS; la definición de una nueva política de suelo*

En noviembre de 2003, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo introdujo una modificación al artículo 48 de la Ordenanza del PRMS, en la que se abría la posibilidad de que los particulares pudieran implementar zonas de desarrollo condicionado en áreas designadas con carácter silvoagropecuario, bajo las condiciones y procedimientos que se detallaban en el mismo artículo (MINVU, 2003). Según Luis Eduardo Bresciani, Director Nacional de Desarrollo Urbano del MINVU, el sentido de esta norma es que "se abre la posibilidad de que los propietarios puedan presentar para la evaluación del Gobierno Regional propuestas de modificación de los límites urbanos del PRMS en las áreas rurales de menor calificación, aspectos que deben ser evaluados por los servicios regionales y municipios

respectivos, y sometidos luego a decisión del Consejo Regional, conforme a un conjunto de condiciones y prefactibilidades previas".<sup>4</sup>

Siempre según la Memoria explicativa del MINVU de diciembre 2003, el diagnóstico de las implicaciones que ha tenido la evolución de los instrumentos de planificación aplicados en el Gran Santiago desde 1960 establece "rápido agotamiento de suelos al interior de Santiago"; "especulación y retención de suelos disponibles producto de la percepción de escasez creada por el límite urbano, lo que frente a una alta demanda de suelo urbano, hace que la oferta haya ido sostenidamente decreciendo con los años"; "alto déficit urbano en infraestructura y equipamientos necesarios para nuevas zonas urbanas, debido a la falta de recursos del Estado para complementar los procesos de urbanización".

Respecto de las ZODUC creadas en 1997, indica "alto cuestionamiento público a la forma discrecional de asignación de suelo urbano a algunos predios privados"; "creación de suelo urbano que no coincide con las tendencias de crecimiento urbano y la real factibilidad de desarrollo de ellos (después de cuatro años, de las diez ZODUC normadas en la provincia de Chacabuco, sólo cuatro han sido aprobadas)"; "falta de mecanismos que aseguren la integración de impactos"; "falta de participación municipal en la definición de las nuevas áreas urbanas".

Con la modificación del PRMS que incorpora el artículo 8.3.2.4, se pretendió "eliminar la discrecionalidad" en la definición de las ZODUC, así como "eliminar gran parte de los procesos de especulación urbana y distorsión de los precios del suelo, al terminar con la percepción de escasez de suelo urbano normado y al obligar que todo nuevo suelo urbano garantice las infraestructuras y equipamiento urbanos necesarios".

La aprobación de las PDUC quedaba condicionada al cumplimiento de una cantidad de requisitos que tenían como propósito que los desarrolladores absorbieran la totalidad de los costos directos e indirectos de los proyectos.<sup>5</sup> Esta modificación a un artículo de la ordenanza del PRMS

4 Luis Eduardo Bresciani, correspondencia.

5 Condiciones de zonificación y desarrollo que garanticen núcleos urbanos sustentables en tamaño, densidad y diversidad de usos y viviendas; condiciones de equipamientos, servicios y áreas verdes suficientes para satisfacer las demandas de los nuevos habitantes; condiciones de compensación de suelo agrícola, que garantice la protección de aquellos suelos regionales de mayor calidad y productividad agrícola; condiciones de supresión de riesgos; condiciones de impacto sobre el sistema de transporte; condiciones de evacuación de aguas lluvia y condiciones de factibilidad sanitaria.

constituyó en realidad un profundo cambio de política, que delegaba en el sector privado la iniciativa para la provisión de nuevo suelo urbano. Esto quedó en evidencia al enumerarse los objetivos de este cambio:

- proveer al Plan Regulador Metropolitano de Santiago de un mecanismo alternativo de manejo del crecimiento urbano metropolitano, que complementará los planes reguladores y límites urbanos vigentes;
- manejar la oferta de suelo urbano en justa relación con las demandas metropolitanas, evitando la sobreoferta o escasez artificial creada por los mecanismos tradicionales de zonificación;
- modificar y mejorar las tendencias de localización de las actividades urbanas mediante la aplicación de sistemas de internalización de costos e impactos;
- reducir los déficit en la provisión de equipamientos e infraestructuras urbanas mediante el condicionamiento de la actividad privada;
- generar nuevas localizaciones de viviendas subsidiadas y sociales en áreas urbanas de mayor nivel de equipamiento y servicios urbanos, reduciendo las tendencias de segregación social en la región.

Luego de cinco años de tramitación, se han aprobado en fecha reciente tres PDUC que se localizan en el flanco poniente del Gran Santiago y que suman unas 2.300 hectáreas, y podrían dar cabida a unas 50 mil viviendas. En el intertanto, a pesar de que el Gran Santiago seguía contando con una vasta disponibilidad de suelo para atender el desarrollo urbano, los precios de los terrenos siguieron subiendo y alcanzaron un nivel que ya no permitía el desarrollo de conjuntos de vivienda social en la ciudad de Santiago. Efectivamente, desde 1998 prácticamente no se registran ofertas de terrenos por debajo de 1 UF/m<sup>2</sup> en el Gran Santiago, en circunstancias de que los conjuntos de casas para hogares de menores ingresos pueden pagar hasta 0,5 UF/m<sup>2</sup> por los terrenos. La consecuencia es que los nuevos conjuntos residenciales para los más pobres son expulsados hacia una periferia cada vez más lejana, distante de las oportunidades urbanas, donde los precios de la tierra sean compatibles con el presupuesto disponible para la edificación de viviendas sociales.

La segregación socioeconómica espacial pasa de una escala intraurbana a una expresión territorial a escala regional. Es un fenómeno nuevo en Chile, que cae en el limbo de la responsabilidad política, en la medida en



que es el resultado de la operatoria del mercado de suelo urbano, como si éste fuera el oráculo respecto al destino de nuestras ciudades.

Esto es una consecuencia del marcado contraste entre la evolución de las remuneraciones y de los precios de la tierra. Efectivamente, la remuneración mínima pagada a los trabajadores en Chile creció en términos reales desde un índice base 100 en 1990 hasta 202 en el año 2006, cifra que tiene un orden de magnitud similar a la del crecimiento del ingreso en el mismo periodo (Vega, 2007, cuadro 20). Esto contrasta con la evolución de los precios de los terrenos. Tomando como base 100 el primer trimestre del año 1990, los precios reales de los terrenos ofrecidos en las 34 comunas del Gran Santiago llegaron a un índice 660 en el cuarto trimestre del año 2006. Más aún, en las comunas de Puente Alto y Quilicura, que constituyeron importantes lugares de desarrollo de vivienda social en la década de los noventa, durante el cuarto trimestre del año 2006 el índice alcanzó un valor de 1.100 en Puente Alto y 1.800 en Quilicura.<sup>6</sup>

Mientras la evolución de las remuneraciones siga un curso de crecimiento tan distante de la de los valores de suelo, se hace imposible pensar en alcanzar una ciudad integrada en términos socioeconómico-territoriales como consecuencia de la libre operatoria del mercado en el ámbito urbano inmobiliario residencial. Se hace evidente que sin una regulación funcional al objetivo de integración social urbana y una acción pública directa, será muy difícil avanzar en la superación de este desafío.

*Modificación al PRMS 2006, que incorpora las provincias del poniente y del sur del Gran Santiago, más suelo para el desarrollo urbano*

Finalmente, también conviene mencionar que en el año 2006 se aprobó una nueva modificación del PRMS, esta vez para incorporar el territorio del flanco poniente y sur del Gran Santiago, correspondiente a las provincias de Talagante y Melipilla, y las comunas de Buin y Paine de la provincia de Maipo. Al aprobar esta modificación, se agregó una superficie adicional de suelos para el desarrollo urbano que suma 5.887 hectáreas, a las que se les ha otorgado el carácter de urbanizables. Se definió un total de 4.316 hectáreas bajo la modalidad de "área

urbana de desarrollo prioritario" y otras 1.571 bajo la modalidad "urbanizable".

Con lo anterior, no sólo se crearon legalmente nuevas áreas urbanas, sino que, además, se incorporó un vasto territorio regional como espacio regulado por la normativa del PRMS, lo que significa en concreto que se amplió en gran medida el espacio en que potencialmente podían desarrollarse Proyectos de Desarrollo Urbano Condicionado, es decir, donde se podría aplicar la modalidad de creación de suelo urbano a partir de la iniciativa privada, mecanismo establecido en el año 2003.<sup>7</sup>

*Propuesta de modificación del PRMS, 2008: un híbrido sin claro fundamento*

En marzo de 2008 se anunció una nueva modificación del PRMS, esta vez para desplazar el límite urbano e incorporar 9.300 hectáreas y reconvertir 1.600 hectáreas de suelo industrial a residencial. De estas 10.900 hectáreas, se pretende destinar 60 por ciento para uso residencial y 40 por ciento para áreas verdes, exigiendo a los dueños de la tierra el cumplimiento de una serie de condiciones, como el financiamiento de áreas verdes, infraestructura y equipamiento, y el destino del 18 por ciento de las viviendas nuevas a programas sociales, condiciones que aún no han sido formuladas en detalle.

Esta propuesta se justifica en el supuesto fracaso del PRMS 1994, criticando aspectos que tienen que ver con cuestiones relacionadas más con una mala gestión pública que con la planificación urbana. También se justifica esta modificación del PRMS en la necesidad de inversiones en infraestructura y áreas verdes, la recuperación de zonas deterioradas y la integración social. Éstas son, en lo fundamental, cuestiones relativas al buen gobierno y la gestión pública y no a la planificación física, que es lo que regula el PRMS. También se aduce una supuesta falta de suelo urbano, lo cual resulta incomprensible, porque hay suelo urbano disponible por lo menos para los próximos 25 a 30 años. Además, se estaría desahucian-do implícitamente el mecanismo de las PDUC, establecido el año 2003,

7 Secretaría Regional Ministerial (SEREMI) Metropolitana, MINVU, "Memoria explicativa MPRMS 73. Incorpora las provincias de Melipilla, Talagante, y las comunas de Buin y Paine". Resolución 76 de 10.10.06- D.O. 24.10.06.

sin mayor explicación. Porque no hay ninguna evaluación de la política pública en materia urbana que justifique esta modificación del PRMS.

Lo más grave es que esta ampliación del límite se hace sin ninguna propuesta de modificación del paraíso tributario que regula el suelo urbano en Chile. Una vez incorporados los suelos dentro del límite urbano, se registran importantes alzas en el precio de los terrenos, no así del avalúo fiscal, ya que siguen teniendo un avalúo agrícola. Esto significa que pagan menos de la centésima parte de la Contribución de Bienes Raíces respecto de lo que pagan los predios urbanos. Al tener avalúo agrícola, no están afectos a la sobretasa de sitios baldíos, que es del 100 por ciento. Pero, además, bajo condiciones simples de cumplir, las plusvalías no constituyen renta para efectos tributarios. Sobre estas y otras materias, la autoridad política ha sido incapaz de dar una explicación a la opinión pública.

#### Algunas lecciones del camino recorrido desde 1979 a esta fecha, y desafíos a futuro

Aunque pueda resultar paradójico y contradictorio, Santiago es una ciudad que sufre severamente de las adversas consecuencias del centralismo: no hay gobierno metropolitano y los ministros del gobierno nacional intervienen sobre la ciudad según sus perspectivas sectoriales, por lo general sin que haya una coordinación con otros ministerios, ni con el gobierno regional, menos con los municipios. Desde el Ministerio de la Vivienda se han ensayado distintas políticas respecto de la planificación y el suelo urbano, sin que haya habido continuidad en el tiempo. Al respecto, interesaría mencionar los siguientes comentarios.

Desde 1979 hasta hoy, la disponibilidad de suelo dentro del límite urbano establecido por los instrumentos de planificación en sus diferentes expresiones y modalidades excede con holgura los requerimientos del Gran Santiago por varias décadas.

Las diferentes medidas de política en el tiempo han tenido objetivos urbanos y de regulación del mercado de suelo. Es importante constatar que, independientemente de las diferentes políticas, los precios de los terrenos han seguido una trayectoria alcista casi ininterrumpida. Por lo tanto, una importante lección es que cuando hay una dotación holgada de terrenos disponibles para el desarrollo urbano, el manejo del límite como

instrumento para afectar los precios es totalmente inútil:

- Cuando en 1979 se amplió el límite desde 38 mil hasta 100 hectáreas, los precios, en vez de bajar, subieron. La demanda especulativa impulsó los precios al alza en forma generalizada.
- Los precios sí bajaron cuando la economía nacional entró en una crisis generalizada en 1982.
- Cuando en 1994 se redujo el límite urbano desde 100 mil hasta 75 mil hectáreas, no hubo ningún efecto alcista sobre los precios; el recorte de la superficie urbana estaba lejos de los frentes de expansión de la ciudad.
- Cuando en 1997 se amplió la oferta en unas 15 mil hectáreas, tampoco hubo una disminución en el nivel de precios de la tierra.
- Con la creación de la PEDUC, se entregó la iniciativa de creación de suelo urbano al sector privado. Luego de cinco años, se aprobaron los primeros tres proyectos (unas 2.300 hectáreas), lo que tampoco ha tenido efecto alguno sobre el mercado de suelo urbano.
- En 2006 se amplió nuevamente el límite urbano en unas 6 mil hectáreas. El impacto general de esta medida sobre el mercado de suelo ha sido imperceptible.
- Cuando en 2008 el gobierno anunció una nueva ampliación del límite urbano para incorporar unas 10 mil hectáreas porque habría una supuesta carencia de suelo que impedía asentar a los hogares de menores ingresos en el Gran Santiago, seguramente sabía que esta medida no haría bajar los precios de la tierra.

Los precios de los terrenos suben porque Santiago se hace cada vez más rico y próspero, y no por falta de suelo. La tasa de crecimiento demográfico de Santiago ha venido disminuyendo hasta igualarse con la del país. Esto significa que la inmigración neta es igual a cero, es decir, Santiago crece según la tasa de crecimiento vegetativo de la población, y ésta ha venido disminuyendo en las últimas décadas, para llegar a 1 por ciento anual en el año 2010.

En contraste con la tendencia demográfica, el nivel de ingreso de la población ha crecido considerablemente hasta duplicarse en términos reales en el periodo 1990 a 2006. Este mayor nivel de ingreso y las demandas de todo orden que genera sobre la ciudad es lo que explica más elocuente-

mente el incremento de precio de los terrenos. Por lo tanto, mientras siga creciendo el nivel de ingreso, la acumulación territorial de la riqueza y el nivel de actividad económica en Santiago, es esperable que sigan aumentando los precios de la tierra.

Las inversiones en autopistas concesionadas de acceso a Santiago han abierto una diversidad de oportunidades para los hogares que prefieren una vida suburbana, en esquemas de desarrollo de menor densidad de ocupación del espacio a mayores distancias de la ciudad. Hay, por lo tanto, una diversidad real de alternativas de modos de vida, desde esquemas de alta densidad en localizaciones centrales, casas con limitados terrenos particulares en los bordes de la ciudad y esquemas suburbanos menos densos en localizaciones más distantes. La tendencia predominante hoy en el Gran Santiago es la de localizaciones centrales en alta densidad: la oferta y venta de departamentos constituye un 75 por ciento del mercado habitacional y el mercado más activo está en la comuna de Santiago. Esto, para los que tienen un nivel de ingreso que les permite elegir.

Si las cifras sobre disponibilidad, oferta, demanda y precio del suelo urbano constituyen un antecedente muy importante cuando la autoridad toma decisiones de política urbana y de suelo, entonces esa misma autoridad debiera asumir la responsabilidad de estimar rigurosamente los valores de las variables centrales en juego, generando cifras confiables y coherentes con otras variables urbanas. El Observatorio Urbano del MINVU ha hecho una labor extraordinaria, pero sería fundamental disponer de una mayor cantidad de información, más detallada, y una mayor transparencia desde una perspectiva de Estado, superando la visión sectorial estrecha sobre la ciudad. Porque la falta de conocimiento y la ignorancia irán siempre en beneficio de los poderosos y en desmedro de los más débiles. Hay una gran asimetría entre los actores urbanos.

Los precios de los terrenos ofrecidos trimestralmente en el Gran Santiago han aumentado desde 0,5 UF/m<sup>2</sup> a fines de 1982 hasta niveles por sobre 8 UF/m<sup>2</sup> en la actualidad. Esto significa un crecimiento con una tasa acumulativa anual por sobre el 10 por ciento real durante más de veinticinco años, lo que hace del mercado de suelo urbano de Santiago una de las inversiones más rentables para un inversionista cualquiera, especialmente si se considera que, en términos impositivos, tiene una legislación de excepción que constituye un paraíso tributario. Por esta razón, el debate sobre el mercado de suelo ha incluido reiteradamente el tema de

la recuperación de plusvalías, lo que no se ha traducido casi en ninguna medida concreta.<sup>8</sup> El gobierno ha sido totalmente inmune respecto a la necesidad de terminar con el paraíso tributario que beneficia las plusvalías.

Antecedentes del mercado indican que la demanda por suelo urbano se ha hecho atractiva para compañías de seguros y fondos de pensiones, nacionales y extranjeros,<sup>9</sup> ya que disponen de fondos de largo plazo. También se han creado fondos de inversión inmobiliarios que invierten activamente en terrenos en la ciudad y en posibles frentes de expansión. Hay síntomas de una actividad especulativa con los terrenos dentro y fuera del límite urbano. Surge, por lo tanto, la tarea de diseñar y poner en práctica mecanismos de recuperación de plusvalías. Es una tarea por realizar con la gente. Esto tiene una connotación fiscal, pero principalmente implicaciones urbanas. Será importante recoger las lecciones que deja la experiencia nacional en esta materia en la década de los cuarenta, así como las lecciones de otros países, que han aplicado diferentes mecanismos exitosamente.

La política social de gobierno ha sido muy efectiva en la superación de la pobreza, que en la Región Metropolitana descendió desde 33 por ciento en 1990 hasta 10,6 por ciento en el año 2006. Es un logro notable. Sin embargo, no ha ido de la mano con un mejoramiento de la equidad. Porque la distribución del ingreso sigue casi inalterada desde hace casi cincuenta años. Pero también porque se ha agudizado dramáticamente la segregación socioeconómica espacial. Desde fines de la década de los noventa, el alza de los precios de la tierra hace cada vez más difícil construir conjuntos de casas para los más pobres. Las viviendas nuevas destinadas a los hogares de menores ingresos son expulsadas de la ciudad hacia una periferia cada vez más lejana, donde los precios de la tierra sean compatibles con los que pueden pagar los programas de vivienda social.

En la medida en que éste sea el resultado de la operatoria del mercado, referente central del paradigma liberal que domina sin contrapeso el pensamiento urbano, las consecuencias adversas y lacerantes de este grado extremo de segregación territorial que afecta a tantos hogares chilenos, han quedado por muchos años en el limbo de la responsabilidad política.

8 Sin embargo, es necesario mencionar cuestiones como la obligatoriedad de estudios de impacto vial y ambiental y las correspondientes inversiones de mitigación, así como las ZODUC y las PEDUC como mecanismo de contribución privada al desarrollo de la ciudad.

9 Esto significa que se están "exportando" plusvalías.



La Presidenta Bachelet ha planteado la integración social como un objetivo de gobierno y la ministra de Vivienda y Urbanismo lo ha asumido como una tarea prioritaria. En concreto, esto se ha traducido en tres medidas de política del MINVU. Primero, la creación de un subsidio de localización destinado a los hogares del primer quintil de ingreso, a fin de que puedan pagar los mayores precios de la tierra y permanecer en las comunas donde hoy residen, instrumento de reciente aplicación respecto del cual todavía no se cuenta con evaluación alguna. Segundo, la elaboración de un proyecto de ley de integración social, que exigiría a cualquier nuevo conjunto residencial destinar un 5 por ciento del terreno a vivienda social, y que además garantiza la posibilidad de desarrollar vivienda social en cualquier lugar del espacio urbano, por sobre cualquier norma existente, salvo las de carácter ambiental. El proyecto de ley está listo hace más de un año, pero aún no ha sido despachado al Congreso. Tercero, la reciente propuesta de ampliación del límite urbano del Gran Santiago, condicionando el desarrollo de los terrenos, entre otros requisitos, a destinar un 18 por ciento de las viviendas a programas sociales. Es una medida parcial e insuficiente.

El obstáculo para el desarrollo de vivienda social no es la carencia de suelo, sino el alto precio que han alcanzado los terrenos. Si el gobierno quisiera lograr más efectivamente una integración social en el espacio urbano, debiera considerar seriamente la aplicación de mecanismos de acción y de intervención pública más directos, para lo cual dispone de instrumentos según la legislación vigente. Para superar estos y otros desafíos que enfrenta Santiago Metropolitano, no basta con tomar medidas parciales de corto alcance. Sería muy positivo elevar la vista y construir una visión de largo plazo acerca de la ciudad que queremos y una estrategia de desarrollo para alcanzarla, a fin de poner en un contexto más amplio el debate sobre medidas concretas de la coyuntura. Es fundamental que las instituciones del Estado asuman un rol de liderazgo como responsables del fomento del bien común, superando los estrechos enfoques sectoriales; y adopten una acción directa mucho más enérgica y efectiva en materia que son propias del sector público. No habrá solución a muchos de los problemas de Santiago metropolitano mientras no haya un gobierno de la ciudad, cualquiera sea la modalidad político-institucional que se adopte. Será difícil encontrar soluciones de fondo a muchos de los grandes desafíos mientras no se amplíe el marco ideológico del debate.

## Bibliografía

- Carvacho, Alberto (1996). "Plan Regulador Metropolitano de Santiago. SEREMI 1994", en: Colegio de Arquitectos de Chile / Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Eds.). *Juan Parrochia Beguin. Premio 1996. Seis planes para Santiago*. Serie Premio Nacional de Urbanismo. Santiago: Antártica.
- Kast, Miguel (1979). "El uso del suelo de las ciudades", en: *AUCA (Arquitectura / Urbanismo / Construcción / Arte)*, 37: 39-41.
- MINVU – Ministerio de Vivienda y Urbanismo, División de Desarrollo Urbano (1981a). "Conceptos básicos para la formulación de la Política Nacional de Desarrollo Urbano. Chile 1979", en: *EURE*, 8(22): 16-28.
- MINVU – Ministerio de Vivienda y Urbanismo, División de Desarrollo Urbano (1981b). "Política Nacional de Desarrollo Urbano. Chile 1979", en: *EURE*, 8(22): 9-15.
- MINVU – Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Chile, 1993). "Memoria explicativa. Plan Regulador Metropolitano de Santiago".
- MINVU – Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Chile, 1997). "Memoria explicativa. Plan Regulador Metropolitano de Santiago. Modificación PRMS-Incorporación de las comunas de Colina, Lampa y Tiltil".
- MINVU – Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Chile, 2003). "Memoria explicativa. Plan Regulador Metropolitano de Santiago. Incorporación art. 8.3.2.4, Proyectos con desarrollo urbano condicionado" (diciembre) Resolución 107 del 13.11.03, D.O. 11.12.03.
- MINVU, DITEC – Ministerio de Vivienda y Urbanismo, División Técnica de Estudio y Fomento Habitacional (Chile, 1997). "Financiamiento para la vivienda", 82-83: 2-3.
- Municipalidad de Pudahuel (Chile, 2000). *Memoria explicativa. Plan Regulador Comunal de Pudahuel*.
- Vega, Humberto F (2007). *En vez de la injusticia; un camino para el desarrollo de Chile en el siglo XXI*. Santiago: Mondadori.



## Temor, delitos y violencias en Santiago\*

Enrique Oviedo

Santiago es una ciudad muy segura en comparación con otras de América Latina. Sin embargo, para gran parte de sus habitantes, por su percepción de inseguridad frente al delito y la violencia, Santiago es una ciudad con temor. Mi interés es explorar esta contradicción. Para ello reviso la inseguridad como un fenómeno social que se genera y reproduce socialmente; la distribución geográfica de los delitos en la ciudad y la victimización, considerando que Santiago es una ciudad fragmentada espacial y socialmente; y propongo una explicación a través de la pérdida del Estado de Bienestar y de los resultantes cambios en los valores sociales.

### Inseguridad

Los estudios que comparan índices de violencia colectiva generalmente han considerado Santiago como una ciudad tranquila en el contexto latinoamericano. Desde comienzos de la década de los noventa hasta principios del 2000 —en quince años—, la ciudad duplicó su producto económico, se convirtió en una de las dos ciudades más caras de América Latina<sup>1</sup>

\* Artículo inédito, 2008. El presente texto integra contenidos de tres documentos escritos en diferentes periodos de la década de los noventa y comienzos del 2000: 1) "Violencia delictual y ciudad. Evolución histórica de hurtos y robos en siete ciudades chilenas y análisis de su distribución intercomunal en el Gran Santiago", publicado en la Revista *Proposiciones* 22 (Santiago: Ediciones SUR, agosto de 1993); 2) "Santiago una ciudad con temor. Inseguridad ciudadana y pérdida del espacio público", escrito junto a Alfredo Rodríguez, y publicado en 1999 en la Revista de la Organización Panamericana de la Salud 4 y 5, especial de violencia; y 3) un artículo sobre política pública en seguridad ciudadana, no publicado, que fue presentado por primera vez en un seminario realizado en FLACSO-Ecuador, los días 24, 25 y 26 de enero de 2007.

<sup>1</sup> Según la revista *The Economist* (2006), que cita información de la Unidad de Inteligencia Económica.

y es considerada como la mejor ciudad de la región para hacer negocios.<sup>2</sup> Todo esto en un país que posee buenos indicadores macroeconómicos, considerado como el de mejor nivel de competitividad económica en América Latina<sup>3</sup> y con menor incidencia de pobreza de la región (CEPAL, 2004). La gran debilidad de Santiago, al igual que del país, es su alto nivel de desigualdad (Banco Mundial, 2006) y exclusión social. Santiago es una ciudad de fuertes contrastes entre ricos y pobres, con distritos vulnerables y estigmatizados, y una pequeña aunque creciente proporción de barrios con presencia de desorganización social y penetración del tráfico de drogas. En este contexto, desde los ochenta, al igual que en gran parte de América Latina, la ciudad ha visto aumentar los delitos, especialmente aquellos de origen económico. Por otra parte, históricamente Chile ha sido considerado uno de los países más seguros de América Latina. Así lo indica un estudio pionero (Duff y Mac Cammant, 1976), que lo situó entre los tres países con menor violencia en América Latina. Por su parte, según información de la base de datos del Sistema de Información Técnica, del Programa de Análisis de la Situación de Salud de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), durante el periodo 1980-1990 Chile se encontraba entre los países con las tasas brutas de mortalidad por homicidios más bajas de América (Camacho, 1994). Confirman lo anterior las estadísticas nacionales entre 1986 y 1996.

Ahora bien, pese a los datos históricos sobre los comparativamente bajos niveles de delincuencia en Chile, el tema de la seguridad ciudadana ha ocupado desde comienzo de los años noventa —a través de las noticias en los medios de comunicación y de las opiniones registradas en las encuestas— un lugar cada vez más prominente en la vida pública de la ciudad de Santiago. Ello se aplica especialmente al tema de la delincuencia que desde esos años está apareciendo en las encuestas de opinión como uno de los problemas principales para las personas y uno de los temas prioritarios para los que se demanda la acción del gobierno. Así, según cifras obtenidas en encuestas mensuales realizadas por el Centro de Estudios Públicos (CEP) y la empresa de estudios de mercado Adimark, en

<sup>2</sup> De acuerdo con el ranking de la revista *América Economía* en los años 2004 y 2005.

<sup>3</sup> Foro Económico Mundial (2006). Las nueve variables que se tuvieron en cuenta para determinar las posiciones del informe regional son macroeconomía, instituciones, infraestructura, educación básica y salud pública, educación superior y capacitación, eficiencia de los mercados, preparación tecnológica, sofisticación de las empresas y capacidad de innovación.

1989, un 21 por ciento de los encuestados opinaba que el gobierno debía dedicar su mayor esfuerzo a solucionar dicho problema. Esta demanda ha crecido, hasta llegar a 56 por ciento en 1997. A ello se suma que el 84 por ciento de la gente cree que la delincuencia en Chile es hoy más violenta que en el pasado (encuesta de Adimark, 1996).

Al margen de la percepción de un aumento de la violencia por acciones delictivas, en Santiago la creciente percepción de inseguridad de la gente no tiene como correlato un aumento equivalente del número de hechos delictivos. Los resultados de la Encuesta Activa (1996-1997) llevada a cabo en la ciudad de Santiago, referidos a victimización, destacan que en los doce meses que precedieron a la indagación, 11 por ciento de las personas encuestadas había sido víctima directa de una acción de violencia, 12 por ciento había presenciado acciones violentas contra terceros, y 77 por ciento no había sido victimizado. En comparación con tales cifras, la percepción de inseguridad en la ciudad era alta: de los encuestados, 80 por ciento se sentía inseguro en alguna parte de la ciudad. Al respecto, estudios realizados en Santiago muestran que la percepción de inseguridad está más relacionada con la mayor violencia incorporada en las acciones delictivas y con su mayor cobertura por los medios de comunicación,<sup>4</sup> que con un aumento relativo de la totalidad de las acciones delictivas (Oviedo, 1994).

Cabe destacar que 72 por ciento de los habitantes que tienen una percepción de inseguridad en la ciudad de Santiago nunca ha sido víctima directa o indirecta de alguna acción de violencia. La inseguridad aumenta a medida que las personas se alejan de su residencia. Asimismo, sobresale el elevado porcentaje de personas que se sienten inseguras en el espacio público: 66 por ciento de los encuestados sentía inseguridad en los medios de transporte, y 71 por ciento en el centro de la ciudad, percepción que no varió en función del estrato social. No obstante, el porcentaje de personas que se sentían inseguras en su propia casa o en calles de su vecindario fue más alto entre las que pertenecían al estrato social bajo.

<sup>4</sup> Según información disponible en los años 2000, la cobertura, el tiempo de calidad dedicado por televisión a los temas de delincuencia —desde noticias a crónicas especializadas, descripción de casos, etcétera— aumentó considerablemente. A fines del año 2005 el Ministerio del Interior (a través de su Subsecretaría) entregó a los medios de comunicación la siguiente información: entre 2001 y 2004, la cantidad de segundos dedicados a estos temas se duplicó desde 288 a 460; en octubre de 2005 era de 425 segundos.

Los resultados indican, por añadidura, que la percepción de inseguridad altera algunas de las actividades cotidianas que realizan las personas en la ciudad, particularmente en lo que se refiere a las compras y, en menor medida, a las que se desarrollan en tiempo de ocio y recreo. Entre los que sentían una inseguridad intensa, 60 por ciento afirmó haber limitado sus lugares de compra, 43 por ciento haber limitado los lugares de recreo, 28 por ciento deseaba mudarse de barrio, y 11 por ciento había sentido la necesidad de adquirir armas. Además, la encuesta hizo ver que la gente tiende a adaptarse a la realidad creada por la percepción de inseguridad adoptando una postura conformista, homogeneizando las creencias y los comportamientos y sobreestimando la fuerza como medio de resolver los conflictos. Como corolario, en la población de Santiago se aprecia una actitud negativa hacia el sistema político y social (así lo manifestó el 67 por ciento de los seguros, el 69 por ciento de los inseguros moderados y el 80 por ciento de los inseguros intensos). Nótese que quienes se sienten inseguros en la ciudad tienden a adoptar actitudes más negativas hacia el sistema y menos pacíficas en lo que atañe a la resolución de conflictos. Cabe destacar que 37 por ciento de estas personas declaró que en ciertas circunstancias podría ser buena una dictadura o que vivir en democracia o en dictadura no suponía ninguna diferencia en su vida. De ellas, la proporción de las que mostraron tener una actitud negativa o indiferente hacia la democracia fue mayor entre quienes sentían inseguridad intensa (44 por ciento) o moderada (38 por ciento), que entre aquellas que se sentían seguras (33 por ciento). Manifestó tener actitudes no pacíficas para resolver conflictos a nivel nacional el 56 por ciento de los que se sentían seguros, 59 por ciento de los inseguros moderados y 69 por ciento de los inseguros intensos. De estas personas, 44 por ciento coincidió en que la presencia militar en las calles es necesaria para controlar la violencia delictiva. Este acuerdo fue mayor entre los que se sentían muy inseguros (54 por ciento) que entre los seguros (37 por ciento).

### Segregación de los delitos en Santiago

Producto de su estructura espacial segregada, la ciudad de Santiago presenta zonas o territorios que, por el material construido, por su acceso y por su representación simbólica, ofrecen mayores probabilidades ambien-

tales (físicas) de ser afectadas por los delitos de robos y hurtos. Ello permite caracterizar, en términos teóricos, algunas tendencias espaciales de la gradación de violencia de los tipos de delitos en la ciudad.

El área geográfica de mayor importancia por la acumulación absoluta de robos y hurtos es el centro de la ciudad: La comuna de Santiago presenta una gran dispersión de delitos —hurtos, robos con fuerza y robos con violencia—, heterogeneidad que responde a la forma social de ocupar el espacio. Allí, en el centro de la ciudad, el espacio urbano aparece asociado a funciones de integración, intercambio y coordinación de actividades descentralizadas; a funciones lúdicas, al congregarse lugares de entretenimiento, de diversión y ocio; a funciones comerciales, de gestión, administrativas, financieras y políticas, de alta jerarquía. El centro de la ciudad de Santiago encarna así la posibilidad más inmediata y de más fácil acceso al consumo de determinados bienes y de servicios de mayor jerarquía para una gran parte de la población, especialmente de menores ingresos. Por esta razón, reúne diariamente una gran cantidad de personas, que durante las jornadas de trabajo generan una fuerte movilidad desde y hacia los sectores residenciales de la periferia. Esta circulación de personas y mercancías hace de la comuna céntrica de la ciudad un territorio con alta probabilidad de delitos contra la propiedad. Los hurtos a personas en espacios públicos y privados, los hurtos a instituciones, los robos con fuerza a instituciones comerciales, financieras y administrativas, los robos con violencia a personas (principalmente por sorpresa) y a instituciones, se deben principalmente a los numerosos y concurridos espacios públicos y de interacción que presenta la comuna.

Desglosando lo anterior, se tiene que, de acuerdo con cifras de delitos por investigar de la Policía de Investigaciones de Chile en el año 1990, del total de delitos de robos y hurtos cometidos en la comuna de Santiago, 43,7 por ciento de ellos corresponde a robos con fuerza, 34,2 por ciento a robos con violencia y 22,1 por ciento a hurtos. Entre los robos con fuerza, 55,9 por ciento afecta a los automóviles, el 23,4 por ciento a las instituciones, principalmente las de rubro comercial (52,6 por ciento) y financieras y administrativas (35,8 por ciento), y sólo 20,7 por ciento a las residencias. En los robos con violencia, 68,6 por ciento afecta directamente a las personas. De éstos, 92,2 por ciento se realiza en la vía pública, 4,13 por ciento en espacios privados y 3,67 por ciento en los medios de locomoción colectiva. Cabe destacar que de estos delitos, de gran significación

por el grado de agresión asociado, la mayor cantidad corresponde a aquellos de menor violencia. Los robos por sorpresa concentran 57,4 por ciento, seguidos de aquellos cometidos con armas blancas (33,9 por ciento) y de fuego (8,7 por ciento).

Los robos con violencia que afectan a las instituciones representan 26,4 por ciento del total de robos con violencia. De ellos, 56 por ciento se concentra en las instituciones comerciales, 26,2 por ciento en las financieras y administrativas, 4,8 por ciento en las de educación y salud, y 3,57 por ciento en las de rubro industrial. Al igual que en los robos con violencia contra las personas, tan sólo un pequeño número de éstos conlleva los más altos grados de violencia. Por su parte, los robos con violencia que comprometen a los automóviles constituyen 3,1 por ciento del total de robos con violencia, todos los cuales se llevan a cabo con armas de fuego. En último término, sólo 1,9 por ciento de estos delitos en la comuna afectan a las residencias. De ellos, 83,3 por ciento se dirige contra las casas y 16,7 por ciento contra los departamentos; en el 100 por ciento de los casos se utiliza armas de fuego.

Dentro de los delitos de menor violencia, los hurtos, el 40 por ciento afecta directamente a las personas, 33,2 por ciento a las instituciones y 26,8 por ciento a las residencias. Del total de delitos de hurtos contra las personas, cerca de 80 por ciento es cometido en espacios públicos.

Por otra parte, al agrupar los hurtos, robos con fuerza y robos con violencia según la tipología de objetos o sujetos afectados, se obtiene que, a diferencia de la ciudad, el mayor número de delitos en la comuna se dirige contra las personas (33,2 por ciento), seguidos de las instituciones (26,8 por ciento), vehículos (25,5 por ciento) y residencias (15,6 por ciento).

Esta situación refleja que los problemas de seguridad ciudadana de la comuna de Santiago se concentran en los espacios públicos, colectivos, producto del tipo de actividades que se realizan en este territorio y de la gran circulación cotidiana de objetos y sujetos.

Dentro de las tendencias apreciadas, se puede destacar el incremento de las acciones de mayor violencia hacia comunas periféricas de la ciudad. Estos delitos, perpetrados generalmente con armas blancas o de fuego, en ocasiones pueden comprometer menor monto o avalúo material de la acción, pero siempre presentan mayor impacto en las familias o personas afligidas.

Otra tendencia importante a destacar es aquella que identifica la zona residencial oriente de la ciudad (sector que alberga los estratos económi-

cos más altos) con delitos que comprometen básicamente objetos más que directamente a personas. Estos territorios se caracterizan por los llamados robos con fuerza a autos, residencias e instituciones comerciales y financieras. Esto último como extensión del centro, ya que esta zona es elegida por muchas empresas importantes, además del comercio de mayor jerarquía y bancos, que ven esta área como de indudable privilegio.

Las denuncias de delitos de mayor connotación social en el país, así como en Santiago, han aumentado desde comienzos de los años ochenta.<sup>5</sup> Desde 2004 se observa una estabilización de la tasa semestral de denuncias por robos y hurtos y del porcentaje de hogares victimizados por algún robo o intento de robo.

Cuadro 1: Victimización en el país y la Región Metropolitana de Santiago, Chile, 2003-2006 (en porcentajes)

	Años			
	2003	2005	2006	2007
<b>Victimización país</b>				
Hogares	43	38,3	38,4	34,8
Personal (*)	15,5	12,4	13,1	12,2
Denuncia (última vez que fue víctima)	42,4	37,9	39,4	35,7
<b>Victimización Región Metropolitana de Santiago</b>				
Hogares	43,9	38,7	42,0	40,1
Personal (*)	16,3	13,1	14,9	14,7
Denuncia (última vez que fue víctima)	39,1	35,5	39,1	32,4

Fuente: Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (ENUSC). Instituto Nacional de Estadísticas/ Ministerio del Interior, Chile.  
 (\*) Corresponde a robo por sorpresa, robo con violencia e intimidación, además de hurtos y lesiones.

El incremento de los delitos observados, desde los años ochenta, en Santiago, al igual que en el país, tiene en mayor proporción una motivación económica -hurto, robo con fuerza y robo con violencia<sup>6</sup>-. Un caso de

5 Véase documentos del Ministerio del Interior, "Diagnóstico de la seguridad ciudadana en Chile (2003)" y "Política Nacional de Seguridad Ciudadana" (2004), donde se entrega un análisis basado en estadísticas oficiales de delitos denominados de mayor connotación social (robos con violencia, robos con intimidación, robos por sorpresa, robo con fuerza, hurtos, lesiones, homicidio y violación). El análisis es compartido por centros de estudios, universidades, entre otros.

6 Si bien entre las autoridades públicas y ciertos centros de estudios en la materia se considera que los delitos violentos -lesiones, homicidios, sexuales, violencia intrafamiliar- muestran niveles



particular preocupación por su impacto en la sociedad, también de causa económica, corresponde al incremento del tráfico de drogas y sus violencias asociadas.

En este periodo, con independencia de las tasas de denuncias y victimización, el alto temor a ser afectado por algún delito se mantiene estable. Así lo demuestran las mediciones disponibles desde fines de los años ochenta. Llama la atención que en todos los estudios la gente dice sentir que la delincuencia ha aumentado más en los espacios que menos transitan que en los que frecuentan: en el país (80 por ciento), más que en la comuna (60 por ciento), más que en su barrio (40 por ciento).

#### Una ciudad con temor

A fines de los noventa, basados en los resultados de la encuesta de la OPS, decíamos que "Santiago es una ciudad con temor". En aquellos años observamos que entre los santiaguinos existía una alta percepción de inseguridad relacionada con la violencia delictiva, que no se sustentaba en las tasas de victimización. La percepción de inseguridad era mucho mayor que la victimización directa e indirecta. Se estimaba que en los doce meses que precedieron a la realización de la encuesta de este estudio, 23 por ciento de los habitantes de Santiago había sido víctima directa o indirecta de una acción violenta; y alrededor de 77 por ciento de los no victimizados manifestó sentirse inseguro en su casa, en su vecindario, en los medios de transporte colectivo o en el centro de la ciudad.

En los años 2000, la situación no ha variado considerablemente en términos generales. De acuerdo con la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (ENUSC) en Santiago (Región Metropolitana), la cifra de percepción respecto del aumento de la delincuencia del país no baja de 76 por ciento, con independencia de la tasa de victimización. Siempre la percepción de aumento de la delincuencia en el país es superior a la misma percepción respecto de lo que sucede en la comuna y en el barrio.

Cuadro 2: Percepción respecto del aumento de la delincuencia en el país y en la Región Metropolitana de Santiago, 2003-2007 (en porcentajes)

	Años			
	2003	2005	2006	2007
En el país	80,5	79,3	78,4	86,6
En la Región Metropolitana de Santiago	77,7	77,5	76,4	85,2

Fuente: Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (ENUSC). Instituto Nacional de Estadísticas, Ministerio del Interior, Chile.

En una ciudad socioeconómicamente segregada como Santiago, la percepción de inseguridad en los espacios públicos significa una interacción sumamente escasa entre habitantes pertenecientes a estratos sociales diferentes. Las relaciones sociales disminuyen, se tiende a la reclusión y se pierden los lugares públicos de encuentro. La ciudad tiende a la privatización de sus espacios. Éste es un fenómeno frecuente en las ciudades de América Latina, donde los espacios públicos no protegen al ciudadano (Borja, 1998). Son espacios vacíos de ciudadanía o donde la ciudadanía se siente amenazada por la violencia urbana, delictiva o política. En el caso de Santiago, sus habitantes notifican sentir mayor inseguridad en los espacios públicos que en los privados, situación que se contradice con la información estadística nacional, según la cual al hacer el cómputo único de hurtos, robos con fuerza y robos con violencia, las residencias están más amenazadas que las personas, las instituciones o los vehículos (Oviedo, 1994).

Los resultados del estudio Activa de la OPS muestran parcialmente que la debilidad de los valores democráticos, la tendencia a la resolución de los conflictos nacionales por medios no pacíficos y la evaluación negativa de las instituciones sociales a los que ya hemos hecho referencia, han incidido en una actitud de pesimismo frente al futuro del país. Una parte importante de la población de Santiago ha dejado de creer en el futuro y se plantea sobrevivir solamente en el presente, lo que acota una situación que puede encontrarse en el origen del desarrollo de actitudes agresivas y apáticas en los ciudadanos.

Tanto los planteamientos teóricos que se han postulado en Chile (Martínez, Tironi y Weinstein, 1990), como los resultados de algunos de los análisis de la encuesta OPS 1996-1997 (Oviedo y Rodríguez, 1999), respaldan la idea de que para superar el temor la gente tiende a adaptarse

preocupantes, los antecedentes disponibles no permiten asegurar que se haya experimentando una tendencia al alza en los años analizados.

a la realidad adoptando una postura conformista, homogeneizando las creencias y los comportamientos y sobreestimando la fuerza como medio para resolver las diferencias. Los resultados de este estudio lo confirman parcialmente: la violencia es un fenómeno social que se genera y reproduce socialmente.

### La pérdida del Estado social

Basados en la información disponible, lo que observamos en Chile es la criminalidad del posfordismo,<sup>7</sup> periodo que caracteriza un cambio económico social en el mundo —con distintos momentos e intensidad— desde el comienzo de los años setenta. En Chile este proceso se dio en dictadura. Entre los años 1973 y 1988 se consolidó una economía neoliberal, de cuyas características —según Draibe y Riesco (2006)— destaca su inicio temprano, su naturaleza extremista, su apertura al mercado internacional, la disminución de la presencia del Estado junto al fin del Estado Desarrollista de Bienestar, entre otros.

De acuerdo con autores como Lea (1997), Garland (2005) y Wacquant (2000), la disminución de la presencia del Estado Social en América Latina —que, entre otros efectos, generó la eliminación de puestos de trabajo y la precarización de la seguridad social— dio paso a un Estado con orientación policial y/o penal. Lea (1997) comenta que el fordismo generó un relativo consenso acerca de la justicia penal y el control del crimen. Es así que se observa una pacificación de la legislación en la materia, se desarrollan actitudes positivas en las policías, se baja la encarcelación, así como se tiende a la disminución de la sanción (el control y disciplinamiento), a la vez que se desarrolla un sistema basado en multas y en servicio comunitario, que busca la restitución.

Con el posfordismo, la polarización social se agudiza y la justicia criminal se torna más represiva. La mayor vulnerabilidad de ciertos sectores

7 Después de la posguerra, entre 1950 y comienzos de la década de 1970, se vive un periodo de expansión económica. Se desarrolla un mercado masivo de consumo adecuado a la creciente producción laboral, a través de sistemas de producción masiva en línea que reconocen como pionero a Henry Ford. En este periodo, los keynesianos demandan gerencia y Estado de Bienestar, como un conjunto de derechos sociales universales, ingresos mínimos, salud, educación, vivienda, entre otros (Lea 2006).

sociales se encuentra con una convivencia social precaria, en un contexto de fuertes asimetrías en las relaciones íntimas y públicas. A modo de ejemplo, el trabajo flexible, que promueve el riesgo, hace vulnerables a los trabajadores y los enfrenta al sinsentido; al debilitar los vínculos sociales y dificultar el arraigo, afecta también los ámbitos sociales y familiares (Sennett, 2000). Por otra parte, la privatización de formas básicas de seguridad social —salud, previsión, educación, entre otros— provoca una demanda social a la familia. Parte importante de la percepción respecto de la existencia de una crisis de la familia se debe a la vulnerabilidad de ésta por la sobreexigencia a la que es sometida (PNUD, 2000).

Se vuelve a formas de vigilancia y disciplinamiento de la clase trabajadora propias del prefordismo. Las nuevas formas de estabilidad se encuentran en un nuevo régimen de “acumulación flexible”, coherente con el sistema de “producción flexible”, con desempleo, baja calidad del empleo, bajo salario y seguridad social para la clase trabajadora, que sirve a un mercado más diverso. Según Lea (1997), en este contexto el crimen crece, así como cambia su organización y funcionalidad. Un tipo se asimila al individualismo y marginalidad respecto de la normalidad en las relaciones sociales; otro es funcional a la acumulación flexible del sector informal; en este último, la violencia se lleva a cabo como una meta del negocio: baste mirar el encadenamiento de la droga con la acumulación a través del lavado de dinero, así como la venta a pequeña escala en las poblaciones.

Garland (2005), refiriéndose a Estados Unidos y Gran Bretaña, observa que durante toda la década de los ochenta y parte de los noventa, la derecha domina la política social y económica, generando la disminución de los beneficios del Estado de Bienestar, la promoción del mercado —la competencia, la exposición al riesgo y la desigualdad— y el control social.<sup>8</sup> Como efecto de este tipo de políticas, en los barrios donde se concentran las desventajas sociales y económicas surgen y se consolidan problemas como la “violencia, delitos callejeros y el abuso de drogas” (Garland, 2005: 176) y en la ciudad, los delitos contra la propiedad. En este contexto, el autor indica que la responsabilidad social que se asignaba a distintos sectores del Estado de Bienestar se transfiere en los ochenta al Poder Judicial.

8 “Si las consignas de la socialdemocracia de posguerra habían sido *control económico y liberación social*, la nueva política de los años ochenta impuso un marco bastante diferente de *libertad económica y control social*” (Garland, 2005: 174).

La justicia debe hacerse cargo de todos lo que no se pueden integrar o someter el actual sistema; crecientemente se ocupa de aquellos que, simplemente, no acceden al trabajo formal.

Wacquant expresa que, en los noventa, "América Latina es (...) tierra de evangelización de los apóstoles del 'más Estado' policial y penal, como en la década del setenta y del ochenta, bajo las dictaduras de derecha, había sido el terreno predilecto de los partidarios y constructores del 'menos Estado' social" (2000: 12). Es así que las ciudades latinoamericanas comparten —al igual que Europa— una preocupación, expresada en el debate público, por los jóvenes, las violencias urbanas y los barrios vulnerables entre otros, que se relaciona con las inseguridades sociales, la desocupación y/o el empleo precario.<sup>9</sup>

El Estado penal representa para Wacquant (2000) el abandono de la meta de mejorar las condiciones de vida de la sociedad a través de las políticas sociales y su reemplazo por el objetivo del control, especialmente de la vida de los pobres. Las consecuencias de este tipo de políticas son evidentes: en la ciudad se manifiestan en distanciamiento de las instituciones públicas, segregación y aumento de la criminalidad, endurecimiento de penas, disminución de la edad de responsabilidad penal, desarrollo de la industria privada de la prisión y fuerte crecimiento de las poblaciones reclusas —siendo los "precarios, extranjeros y drogadictos" clientes privilegiados (Wacquant, 2005:106).<sup>10</sup>

En Chile, en los años noventa, en democracia, se ha hecho política pública en seguridad ciudadana en el contexto antes reseñado de incerti-

9 Cabe destacar que esta relación causal no es extraña para los chilenos. De hecho, en tres de las cuatro encuestas nacionales urbanas de victimización (ENUSC, 2003 a 2007) se coloca en primer lugar a la pobreza como el principal problema del país, con una mención entre 24 y 35 por ciento. La delincuencia aparece en segundo lugar: en 2003 supera por poco a la pobreza. Por otra parte, siempre se menciona la falta de trabajo, la extrema pobreza, el desempleo, la falta de preocupación y supervisión de los padres y la deserción escolar (mala calidad de la educación) como causas de la delincuencia. Estas causas, en los diferentes años, en total representan la opinión de entre el 40 y 70 por ciento de los encuestados.

10 Esto sucede en Estados Unidos, así como en algunos países de Europa, como Inglaterra, pero también en Chile. De acuerdo con el documento Política Nacional de Seguridad Ciudadana (2004: 13), "el total de personas reclusas en 1980 a escala nacional era de 15.230, cifra que se incrementó a 22.593 en 1990 y a 36.331 en 2003. En términos relativos, en 1980 la tasa de personas reclusas alcanzaba a 136 cada 100 mil habitantes, mientras que en 2003 era de 228 cada 100 mil habitantes. Este cuadro se completa con la observación respecto a que, en los últimos años, también ha habido un incremento en la proporción de personas cumpliendo sanciones de privación de libertad, en desmedro de las medidas alternativas a la reclusión".

dumbre —una incertidumbre derivada del cambio de las condiciones en que se da la relación Estado e individuo, mundo privado y mundo público—, temor, y la consiguiente presión ciudadana para que las autoridades encuentren soluciones rápidas para lograr la disminución de la delincuencia. La incertidumbre y el temor en Santiago van de la mano con el desmantelamiento del Estado de Bienestar en condiciones de polarización de los ingresos y de segregación socioeconómica en la ciudad. Esta última es el resultado espacial de la distribución de las familias desempleadas o con baja calidad del empleo, de la privatización de los servicios, así como de la concentración del ingreso, entre otros, en el sector financiero, que se encuentra desconectado de la vida orgánica de la ciudad (Castells, 1989 y Sassen, 1991; en Lea, 1997).

Lea (1997) comenta, siguiendo a David Harvey (1987), que en un periodo prefordista, para la clase trabajadora tradicional la defensa del espacio era una defensa de sus redes de apoyo, ayuda, y de sus propios valores, que frecuentemente envolvían economías locales delictivas. Este tipo de comunidades fue hostil a los extraños, especialmente las policías, porque eran percibidas como una amenaza del espacio.

El fordismo intentó consolidar el estilo de vida de la clase media como modelo para la ciudad. Se amplió el acceso a bienes, equipamiento y servicios urbanos, y con ello se intentó poner freno a la continua apropiación del espacio que la clase trabajadora hacía para asegurarse el acceso a la ciudad. El posfordismo representa un nuevo cambio para la ciudad. En Chile, con la dictadura militar, desde 1973 se obligó a los ciudadanos a guarecerse en el ámbito privado y a refugiarse en relaciones con la familia y los amigos muy cercanos. El reverso de esta moneda fue la pérdida del espacio físico por parte de la sociedad civil. Durante un largo periodo, el encuentro social en plazas y calles requería una justificación ante la autoridad. Estas situaciones generales de la sociedad chilena se vieron agudizadas en los sectores pobres, que fueron sometidos a una pérdida de ciudad. En Santiago, las erradicaciones masivas, en que decenas de miles de familias fueron sacadas de sus lugares de residencia originales y radicadas en lugares determinados por las autoridades (CED, 1990), representan hasta el día de hoy un problema de desarraigo y de pérdida no sólo de los espacios físicos conocidos, sino del espacio social conformado por la red de relaciones entre personas, familias y grupos.



En este proceso, los barrios de trabajadores, de pobladores con ideología de clase, han derivado en barrios externamente segregados e internamente fracturados, con conflictos interfamiliares y luchas por el poder entre familias o clanes como un sistema jerarquizado de relaciones sociales (Harvey, 1989: 153; Lea, 1997: 50). El descrédito de las viejas formas de organización afecta la seguridad de la clase baja. En los barrios populares se comienzan a generar lealtades familiares y/o de pequeños grupos ligados al sector informal delictivo. Lea (1997), explica que en el contexto del ataque a la economía solidaria de la clase trabajadora, se abre paso al control de éstas por parte del crimen.

### Valores y políticas públicas

Como marco del contexto descrito en la sección anterior, se observa en Chile un desplazamiento de valores sociales con expresión en la política pública:

*Desde el valor de la libertad al valor de la seguridad.* En nuestra sociedad el temor a la delincuencia, asociado a políticas públicas basadas en una cultura del control, ha llevado a una mayor valoración de la seguridad por sobre la libertad. A modo de ilustración, a comienzos de los años noventa discutíamos públicamente sobre la legitimidad del uso de cámaras de vigilancia en espacios públicos, del enrejamiento de pasajes de ingreso a conjuntos de vivienda, del control del acceso al espacio público y su uso, entre otros. En la actualidad, para muchas de estas medidas ya no se confrontan posiciones: se asumen como solución, y sólo se conversa sobre las normas técnicas de su implementación.

*Desde el valor de lo público al valor de lo privado.* De acuerdo con antecedentes que se manejan en el ámbito de la seguridad privada de Chile, el crecimiento aproximado del sector en los últimos años ha sido entre 12 y el 15 por ciento anual, alcanzando un total cercano a las 90 mil personas empleadas en el sector.<sup>11</sup> En 2006, en Chile, país donde la policía (Carabineros) es la institución pública mejor evaluada, había prácticamente dos

11 Se contabilizaba cerca de un total de 1.300 empresas y se estima que el monto aproximado de la inversión privada en seguridad durante el año 2006 alcanza a 700 millones de dólares en Chile (Gutiérrez, 2007: 2).

agentes privados por cada agente público en seguridad (estos últimos sumaban alrededor de 45 mil personas: Carabineros 38.700 y policías civiles 6.300).<sup>12</sup>

Para autores como Lea (1997: 53), el renacer de las policías privadas es un retorno al comienzo del 1800. En un contexto de protección de la propiedad privada, se segrega, se polariza la ciudad y se militariza el espacio público. En casos extremos, siguiendo la misma dirección de la privatización de las policías, las agencias de justicia local comienzan a generar sus propias formas —criterios y estrategias— para resolver los crímenes y/o para administrar el desorden.

*Desde la valoración de las políticas sociales a la valoración de las políticas de seguridad.* La seguridad constituye un derecho universal y, como tal, contribuye a la calidad de vida de los habitantes de la ciudad. En efecto, cualquier agresión, así como el temor a ser víctima, afecta el desarrollo individual y social de los habitantes. La ciudad disminuye su oferta: los espacios públicos son abandonados, la vida social se pierde, mientras la vida individual, familiar, así como la de pequeños grupos, se realiza en el hogar y en espacios privados.

Para muchos, en estos tiempos es difícil separar las materias propias de la seguridad ciudadana respecto de las que tradicionalmente han ocupado y dominan las políticas sociales: familia, educación, salud, trabajo, vivienda, entre otras. Lo anterior sucede porque cuando el ciudadano pide seguridad ciudadana está solicitando, paralelamente, política urbana y política social de inclusión (Oviedo, Rodríguez y Rodríguez, 2008: 119).

En este sentido, actualmente en la demanda por seguridad cristaliza un conjunto de necesidades sociales relacionadas con el riesgo o desprotección. Esto se une a que la provisión de seguridad, en sí misma, es transversal a las demandas sociales: se otorga seguridad a los escolares a través de programas de mejoramiento de la convivencia en la comunidad educativa o con control visual en los entornos de las escuelas; se provee seguridad a

12 Cifras de estudios en el ámbito de la seguridad privada mundial (Norteamérica, Europa, Japón y resto del mundo), nos muestran un gran mercado que crece en promedio entre 7 y 8 por ciento anual (2004–2005). A escala latinoamericana, Brasil y México agrupan a más de la mitad de la vigilancia privada del continente, con cifras cercanas a los 500 mil agentes legalmente registrados en cada país. Sin embargo, hay que considerar que existe un gran mercado informal: Brasil, 570 mil; México, 500 mil; Colombia 190 mil; Centroamérica, 105 mil; Chile, 83 mil; Argentina, 80 mil; Venezuela, 75 mil; Perú, 50 mil (Abelson, 2006: 2).



los peatones con paraderos y buses diseñados contra accidentes y conductas delictivas; se previene las conductas no cívicas o violentas disminuyendo el consumo problemático de alcohol y drogas, ocupando el tiempo libre adecuadamente o garantizando oportunidades laborales, entre otras.

No obstante lo anterior, durante los noventa se ha constatado un problema asociado a la difícil distinción del límite entre el acceso al derecho universal de seguridad y otros derechos universales (educación, salud, vivienda, entre otros), que deben ser respetados. Durante este periodo, a través de políticas orientadas a disminuir los delitos y el temor se ha provisto el acceso a iluminación, a espacios públicos de calidad, al deporte y la recreación, entre otros.<sup>13</sup>

*Desde el infractor o victimario a la víctima.* La víctima es el nuevo actor en escena en las políticas modernas de seguridad. En el Estado de Bienestar las respuestas públicas al fenómeno de la delincuencia estuvieron centradas en el agresor o victimario, hacia quien se orientaban los esfuerzos en materias de control e (re)inserción. Sin embargo, desde mediados de los ochenta, "se cuestionó la capacidad del Estado para contener el delito (...) y se devaluó las políticas de rehabilitación y el correccionalismo" (Garland, 2005: 121).

Durante los noventa, en Chile, en democracia, las víctimas antes olvidadas comenzaron a ser presentadas públicamente por políticos y medios de comunicación, proceso en el cual muchas veces se confundió el apoyo a la víctima con el uso de ella para intereses propios. De todas formas, en Chile la agenda cambió y, en términos positivos, se impuso un nuevo imperativo: las víctimas debían ser escuchadas, protegidas, y sus miedos debían ser atendidos. Sin embargo, como efecto negativo, se ha mantenido una baja preocupación por la rehabilitación del victimario y, en ciertos casos, se ha pretendido hacer política pública de seguridad desde el dolor de la víctima.<sup>14</sup>

13 De alguna manera, el Ministerio del Interior, encargado de la seguridad, ha suplido la labor de otros ministerios sectoriales, tradicionalmente a cargo de las políticas públicas.

14 Algunos han querido imponer políticas públicas desde la demanda de las víctimas. Ser víctima da idoneidad e inhabilita la discusión de aquellos que no han vivido la experiencia. La víctima ya no es un personaje atípico, sino que representa una experiencia compartida; de alguna manera, todos somos víctimas. Sin embargo, a diferencia de décadas pasadas, nadie se siente responsable socialmente de la existencia de victimarios. Lejos quedó el discurso sobre la responsabilidad colectiva en los efectos de las variables ambientales sobre niños y jóvenes abandonados, que sufren negligencia familiar, entre otros.

*Desde la duración o permanencia de la solución al impacto inmediato.* En la política pública de seguridad nos vemos enfrentados a una serie de nuevos comienzos, a una historia de continuos finales (Bauman, 2004). La centralidad de la seguridad en la competencia político-partidista —que decide elecciones locales y nacionales— ha incidido en la continua presentación de ideas novedosas (eslóganes), frases ocurrentes, soluciones rápidas, para terminar con un problema complejo de larga data de consolidación.<sup>15</sup> Es así como se han perdido de vista los aportes positivos de las políticas de Estado para brindar mayor seguridad a las personas. Las políticas públicas requieren tiempo, deben madurar para obtener resultados. En la actualidad, parece que no fuera posible aprender de las experiencias, de estrategias y programas empleados con relativo éxito en el pasado. En políticas de seguridad se actúa como sometidos a cambios vertiginosos, empujados a hacer frente a imprevistos cotidianos.

## Bibliografía

- Abelson, Adam (2006). "Seguridad privada en Chile: tema pendiente para el Ministerio de Seguridad Pública". *Boletín del Programa de Seguridad Ciudadana*, 6. Santiago: FLACSO.
- Banco Mundial (2006). "Informe de equidad y desarrollo". Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Bauman, Zygmunt (2004). *Modernidad líquida*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Borja, Jordi (1998). *Ciudadanía y espacio público*. Barcelona: Centre de Cultura Contemporània de Barcelona. Documento mimeografiado.
- Camacho, Álvaro (1994). "Las dimensiones de la democracia y la violencia en las Américas", en: Organización Panamericana de la Salud. *Actas de la Conferencia Interamericana sobre Sociedad, Violencia y Salud*. Washington, D.C.: Organización Panamericana de la Salud (OPS).

15 No obstante, el problema no es sólo económico, sino que involucra lo social y cultural; en muchos de nuestros países con tradicionales problemas de delincuencia se requiere alterar la estructura de oportunidades de la sociedad conjuntamente con alentar cambios en el ámbito de los valores y normas sociales (cambios institucionales), que deben revertir pautas normativas culturales arraigadas en las familias y grupos sociales.

- CED – Centro de Estudios del Desarrollo (1990). *Santiago, dos ciudades: análisis de la estructura socioeconómica y espacial del Gran Santiago*. Santiago: CED.
- CEPAL – Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2004). *Anuario de América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL.
- Draibe, Sonia y Manuel Riesco (2006). “¿Un nuevo Estado de Bienestar Desarrollista en formación? Chile en América Latina”, ponencia presentada en el Simposio Est-34 Protección Social en América Latina. Experiencias de un Nuevo Modelo Social, en el marco del 52. Congreso Internacional de Americanistas (ICA), Pueblos y Culturas de las Américas, Diálogos entre globalidad y localidad. Sevilla: Universidad de Sevilla.
- Duff, Ernest A. y John F. Mac Cammant (1976). *Violence and repression in Latin America*. Nueva York: The Free Press.
- Garland, David (2005). *La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*. Barcelona: Gedisa.
- Gutiérrez, Óscar (2007). “La seguridad privada en Chile”, disponible en: <http://www.latinrisk.com.ar/files/content/1/1639/Documento3.pdf>. Consulta: 18 de diciembre de 2008.
- Harvey, David (1987). “Flexible accumulation through urbanization: reflections on ‘postmodernism’ in the American city”, en: *Antipode* 19(3): 260–86.
- Harvey, David (1989). *The Condition of Postmodernity; An Enquiry into the Origins of Cultural Change*. Oxford: Basil Blackwell.
- INE – Instituto Nacional de Estadísticas, Ministerio del Interior (Chile, 2003, 2005, 2006 y 2007). *Encuesta nacional urbana de seguridad ciudadana*.
- Lea, John (1997). “Post-fordism and criminality”, en: Nick Jewson y Susanne MacGregor (Eds.) *Transforming Cities. Contested Governance and New Spatial Divisions*. London: Routledge.
- Martínez, Javier; Eugenio Tironi y Eugenia Weinstein (Eds.) (1990). *Personas y escenarios en la violencia colectiva. Vol. II de La violencia en Chile*. Santiago: Ediciones SUR.
- Ministerio del Interior (Chile, 2003). *Diagnóstico de la seguridad ciudadana en Chile*.
- Ministerio del Interior (Chile, 2004). *Política nacional de seguridad ciudadana*.

- OPS – Organización Panamericana de la Salud, Oficina Regional de la Organización Mundial de la Salud (1996). *Estudio multicéntrico sobre actitudes y normas culturales sobre la violencia (Proyecto ACTIVA)*. Washington D.C.: Organización Panamericana de la Salud.
- Oviedo, Enrique (1993). “Violencia delictual y ciudad. Evolución histórica de hurtos y robos en siete ciudades chilenas y análisis de su distribución intercomunal en el Gran Santiago”, en: *Proposiciones*, 22.
- Oviedo, Enrique (1994). “Violencia urbana. Percepción o realidad: el caso de la ciudad de Santiago”, en: Programa de Gestión Urbana de las Naciones Unidas (PGU) *Ciudad y violencias en América Latina*. Serie de Gestión Urbana 2. Quito: PGU.
- Oviedo, Enrique y Alfredo Rodríguez (1999). “Santiago una ciudad con temor. Inseguridad ciudadana y pérdida del espacio público”, en: *Revista de la Organización Panamericana de la Salud*, números 4 y 5, Especial de violencia. Washington, D.C.: Organización Panamericana de la Salud.
- Oviedo, Enrique; Alfredo Rodríguez y Paula Rodríguez (2008). “Cohesión social: miedos y políticas de ciudad”. *Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, 4. Quito: FLACSO.
- PNUD – Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2000). “Más sociedad para gobernar el futuro”, en: PNUD *Informe sobre Desarrollo Humano en Chile*. Santiago: PNUD.
- Sassen, Saskia (1991). *The Global City: New York, London, Tokyo*. Princeton: Princeton University Press.
- Sennet, Richard (2000). *La corrosión del carácter. Las consecuencias personales del trabajo en el nuevo capitalismo*. Barcelona: Anagrama.
- Wacquant, Loïc (2000). *Las cárceles de la miseria*. Buenos Aires: Manantial.

## Nuestros miedos\*

---

Norbert Lechner

En 1998, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) presentó un estudio sobre Chile que causó un notable impacto en el de-bate público. El revulsivo provenía de una mirada diferente al proceso chileno. Adquiría visibilidad una dimensión habitualmente no considerada: la subjetividad de las personas. La subjetividad importa. No sabemos cuánto ni cómo, pero la vida nos enseña que ella es tan real y relevante como las exigencias de la modernización socioeconómica. Sólo si nos hacemos cargo de la tensión existente entre la racionalidad propia a la modernización y la subjetividad de las personas, podemos hacer de los cambios en marcha un desarrollo humano.

La subjetividad es un fenómeno complejo que abarca valores y creencias, disposiciones mentales y conocimientos prácticos, normas y pasiones, experiencias y expectativas. En esta ocasión volveré sobre un aspecto que ya había tratado antes (1996): los miedos. Los miedos son una motivación poderosa de la actividad humana y, en particular, de la acción política. De manera aguda o subcutánea, ellos condicionan nuestras preferencias y conductas tanto o más que nuestros anhelos. Por medio de ellos aprendemos, con mayor o menor inteligencia, la cara oculta de la vida. A continuación presentaré tres tipos de miedo que, a mi entender, se desprenden del informe *Desarrollo Humano en Chile 1998*. Sobre la base de los resultados empíricos allí expuestos (PNUD, 1998), distingo tres fenómenos:

\* Publicado originalmente en: *Las sombras del mañana*, vol. 1 de *Obras Escogidas* (2006) Santiago: LOM Ediciones, pp. 507-522. Conferencia pronunciada con motivo de la Asamblea General de FLACSO, 14 de mayo de 1998, en México. También publicada en VV.AA. (2002). *El miedo. Reflexiones sobre su dimensión social y cultural*. Medellín, Colombia: Corporación Región.

- *El miedo al Otro*, que suele ser visto como un potencial;
- *El miedo a la exclusión* económica y social;
- *El miedo al sin sentido* a raíz de un proceso social que parece estar fuera de control.

### El miedo al otro

Los miedos de la gente tienen una expresión sobresaliente: el miedo al delincuente. La delincuencia es percibida como la principal amenaza que gatilla el sentimiento de inseguridad. Sin ignorar las altas tasas de delitos en todas las urbes latinoamericanas, llama la atención que la percepción de violencia urbana es muy superior a la criminalidad existente. Por ende, no parece correcto reducir la seguridad pública a un "problema policial". Probablemente la imagen del delincuente omnipresente y omnipotente sea una metáfora de otras agresiones difíciles de asir. El miedo al delincuente parece cristalizar un miedo generalizado al otro. Varias razones alimentan esa desconfianza frente al extraño.

### La mala memoria

Nuestros miedos tienen historia. A veces una historia muy reciente: el significado actual del delincuente no está lejano de lo que representaba ayer el "extremista" o el "delator". La experiencia traumática de Chile ha dejado heridas sin cicatrizar. El tupido velo del silencio no las hace desaparecer. Es tanto el miedo a los miedos del pasado, que los negamos. Es imposible vivir sin olvido, pero ni siquiera percibimos lo compulsivo de nuestros olvidos. Tenemos mala memoria, dijo Marco Antonio de la Parra (1997). En el próximo capítulo volveré sobre nuestro miedo a la memoria. No sabemos qué olvidar, qué recordar. Se nos recomienda con insistencia "mirar al futuro". Pero no basta. Las expectativas están cargadas de experiencias pasadas, de sus miedos y esperanzas. Para hacer futuro, previamente hay que hacer memoria.

¿Cuántos años llevamos rodeados de miedos? La historia chilena está atravesada del miedo al desborde. Miedo a que el torrente de la subjetividad arrase con los diques institucionales. El peso de la noche parece no ha-

berse disipado. Los conflictos silenciados conservan actualidad. Cualquier evento puede activar los fantasmas del pasado. Tal vez desconfiamos del otro porque tememos el conflicto. El otro representa una amenaza de conflicto. Amenaza no sólo de agresión física, agresiva es también la vida diaria en una sociedad competitiva. Cuando crecen las dudas acerca de "lo propio" aumentan los miedos al "invasor". Como dice Carlos Franz "nuestra ciudad-sociedad amurallada confiesa en su literatura urbana uno de sus más atávicos temores, quizá una de las piedras sobre las cuales fundamos su coherencia: el temor a la invasión" (2001: 75). Los temores hablan de nosotros. ¿No será el miedo al agresor un miedo a nuestra propia agresividad? Tal vez desconfiamos por sobre todo de nuestras propias capacidades (psíquicas e institucionales) de manejar conflictos. Si entendemos por democracia la institucionalización de los conflictos, su funcionamiento depende de nuestra capacidad de abordar y resolver conflictos. ¿Hemos aprendido a tolerar, negociar y decidir las luchas de intereses y las diferencias de opinión?

Asumir la historia implica confesar nuestra vulnerabilidad, la precariedad de las condiciones materiales de vida y, por sobre todo, precariedad de nuestra convivencia, de nuestras identidades, de nuestras ideas y categorías. Una precariedad reñida con el exitismo. En un país donde todos quieren ser ganadores, no es fácil declararse vulnerable. A lo más, nos quejamos de los problemas que impiden mayores éxitos; pocas veces nos interrogamos acerca de los criterios de éxito. Demasiado fácil se toman los resultados obtenidos por los resultados posibles. Se pasa de la constatación "el sistema funciona bien así" a la conclusión falaz de que "el sistema no funciona bien sino así". Ello acalla las dudas e incertidumbres, pero también la crítica y la innovación.

Los miedos son fuerzas peligrosas. Pueden provocar reacciones agresivas, rabia y odio que terminan por corroer la sociabilidad cotidiana. Pueden producir parálisis. Pueden inducir al sometimiento. Los miedos son presa fácil de la manipulación. Hay "campañas del miedo" que buscan instrumentalizar y apropiarse de los temores para disciplinar y censurar. Más difusos son los temores y más tentador exorcizarlos mediante drásticas invocaciones a la seguridad. A veces la seguridad toma forma de cárcel: no haga esto, no diga aquello, mejor no piense. ¿Acaso no podemos sentirnos seguros en el ámbito de la libertad?

Tanto los miedos como la seguridad son un producto social. Tienen que ver con nuestra experiencia de orden. Cualquier evento puede trans-



formarse en una amenaza vital cuando no nos sentimos acogidos y protegidos por un orden sólido y amigable. ¿Cuál es, empero, la vivencia de nuestro entorno inmediato? El barrio y la ciudad suelen ser vividos como algo ajeno y adverso y carente de significado emocional. Si no sentimos aprecio y orgullo por nuestro hábitat más cercano, difícilmente nos apoderaremos del orden social como algo propio y valioso. La fragilidad del orden tiene que ver con un estilo de modernización que no echa raíces en la subjetividad de la gente. En fin, hay que conversar los miedos. Sacarlos de la oscuridad. Darles nombres. Sólo entonces somos capaces de compartir los miedos, de acotarlos y enfrentarlos.

#### *La fragilidad del nosotros*

Si el extraño causa alarma, es porque desconfiarnos de nuestras propias fuerzas. El miedo a los otros es tanto más fuerte cuanto más frágil es el "nosotros". La modernización rompe con el estrecho mundo señorial de antaño y abre amplias "zonas de contacto". Incrementa las transacciones pero no genera necesariamente lazos sociales. La mayoría de las relaciones suelen ser anónimas y fugaces. Apenas se conoce al vecino. Vemos día a día cómo los procesos de secularización, diferenciación y mercantilización de la sociedad moderna, potenciados por la globalización, socavan las identidades colectivas. Se debilitan los contextos habituales de confianza y sentido. La familia, la escuela, la empresa, el barrio, la nación ya no son lugares evidentes de integración e identificación. Los nuevos lugares públicos —centros comerciales, estadios de fútbol, recitales de rock— ofrecen nuevos rituales, pero no conforman lazos de cohesión social. Crecen las "tribus", agrupaciones móviles y flexibles, que comparten emociones, símbolos e intereses puntuales, pero sin la autoridad y duración necesarias para ofrecer normas y creencias estables.

Con la erosión de las identidades colectivas también se dificulta la identidad individual. ¿No es paradójico que el individuo —pilar de la modernidad— pierda su cuadro habitual de inserción? Entre los años treinta y setenta, la "modernidad organizada" (Wagner, 1997) brindaba al individuo un marco normativo, cognitivo y organizativo para estructurar su lugar en el mundo. Su crisis (tematizada como posmodernidad) hace tambalear los modelos de socialización, la distribución de roles, los planes de vida.

Nuestro Yo, liberado del Nosotros, se encuentra en una especie de ingratitud societal. Ya no se trata sólo del miedo al Otro; es el miedo a uno mismo. La inseguridad brota de mí mismo.

El individuo autónomo y racional sigue siendo el fundamento de la democracia liberal y de la convivencia diaria. Pero, ¿de qué individuo estamos hablando? El discurso prevaleciente sobre el individuo resulta abstracto. El énfasis en el individuo como "unidad" de la vida social no ha sido acompañado por una reflexión acerca del proceso real de individuación. ¿Cuál es el balance, visto en perspectiva histórica, de esa tarea civilizadora? La promesa de individualidad, que adelantó la modernidad, parece revocada a diario por el individuo atomizado, aislado, anestesiado de nuestra sociedad. Al hablar de nuestros miedos, hay que hablar también de las dificultades de ser individuo en medio de un "individualismo negativo" (Giddens, 1995).

La precariedad del Nosotros acentúa la retracción al hogar. La familia aparece como el último refugio frente a las fuerzas hostiles del entorno. Ella representa no sólo el principal apoyo en caso de problemas económicos; ella suele ser igualmente la (casi) única reserva de sentido de cara a los dilemas morales y afectivos. Particularmente en sectores medios y bajos, la familia depende exclusivamente de sus propios recursos económicos y normativos para enfrentar una multiplicidad de tareas: desde la enfermedad y la precariedad laboral hasta los peligros de delincuencia, drogadicción o embarazo precoz. A las exigencias externas se añaden las tensiones internas, generadas por la incorporación de la mujer a un empleo remunerado. La pareja ya no puede apoyarse en los roles heredados. En tales circunstancias, el hogar deviene una fortaleza asediada por todas las inseguridades y la familia comienza a sufrir una sobrecarga notoria. Y por si fuera poco, se le imputa la responsabilidad de socializar las normas y los valores que cohesionan la vida social. En una época en la cual la vida familiar sufre tantos cambios, el llamado a defender los "valores familiares tradicionales" no sólo resulta vacío; además, inhibe reformular el significado de la familia en el nuevo contexto.

#### *La erosión del vínculo social*

La cara banal del miedo es la "sociedad desconfiada". Las inseguridades generan patologías del vínculo social y, a la inversa, la erosión de la socia-

bilidad cotidiana acentúa el miedo al otro. No es casual que la región ostente las mayores desigualdades sociales en el mundo junto con los mayores niveles de desconfianza. La situación se repite en Chile, donde ocho de cada diez personas desconfían de los demás. En realidad, ¿cómo construir confianza cuando se desvanecen los grandes relatos, las identidades nacionales, las tradiciones consagradas, los paisajes familiares de la infancia? Por cierto, la vida social sigue su curso a través de múltiples redes de interacción, formales e informales. Día a día repetimos actos de confianza y establecemos alguna relación de cooperación. En paralelo, empero, suponemos que los demás son agresivos, egoístas, insolentes y que están dispuestos a pasar por encima de cadáveres con tal de lograr sus propósitos (FLACSO, 1997). Es decir, la presencia de las redes asociativas a nivel microsociales parece desdicha por su ausencia a nivel macrosocial.

La imagen de sociedad desconfiada nos habla de la desconfianza en nosotros mismos, en la fuerza de nuestros lazos. La erosión del vínculo social tiene, en el caso chileno, razones históricas. Pero, además, refleja el impacto de la actual estrategia de modernización. Ésta incrementa la autonomía y libre elección del individuo, que conquista nuevas oportunidades de iniciativa y creatividad. Hace estallar las viejas ataduras, pero sin crear una nueva noción de comunidad. La celeridad del proceso y la expansión del mercado a ámbitos extra económicos (como educación, salud o previsión) tienden a modificar profundamente nuestra mirada de la sociedad y el significado cultural de "vivir juntos". Prevalece una visión individualista del mundo, de sus oportunidades y sus riesgos. Dicho esquemáticamente: los procesos de individuación desembocan en procesos de privatización. Privatización de normas y conductas, privatización de riesgos y responsabilidades. Ello debilita la integración de la vida social y —como muestra el miedo a la delincuencia— deja al individuo desamparado.

El vínculo social representa un patrimonio de conocimientos y hábitos, de experiencias prácticas y disposiciones mentales que una sociedad acumula, reproduce y transforma a lo largo de generaciones. Es el "capital social" de un país (Putnam, 1993). Y, como todo capital, su desarrollo exige un entorno favorable: lazos activos de confianza y cooperación, conversaciones fluidas sobre asuntos de interés común. Exige la participación y articulación de un sinnúmero de actores organizados (desde Rotary hasta las juntas de vecinos) y agrupaciones informales (conjuntos de rock, alcohólicos anónimos, grupos literarios). La producción de esa trama so-

cial define en buen grado la capacidad organizativa, gerencial e innovadora de un país para hacer frente a la competencia internacional. Ella genera el "clima de confianza" tan requerido por el mercado. El mismo mercado, sin embargo, impulsa tendencias de competitividad y flexibilidad en las relaciones sociales que tienden a destruir los vínculos de solidaridad. Tal pérdida de redes sociales tiende a ser más notable en los sectores más vulnerables de la sociedad. El resultado es paradójico: la misma estrategia de modernización que exige un fuerte capital social, puede debilitarlo y, por el contrario, acentuar tales desigualdades sociales (PNUD, 2000).

### El miedo a la exclusión

Nuestros miedos se expresan fundamentalmente en las relaciones sociales. Pero están igualmente presentes en la relación de las personas con los sistemas funcionales. Los chilenos reconocen que su situación general, su situación educacional, laboral, provisional, etcétera, es mejor que la de sus padres. En efecto, la modernización del país amplió el acceso a empleos y educación, mejoró los indicadores de salud, estableció la contratación individual de la previsión; en suma, agilizó el funcionamiento de los diversos sistemas. Sin embargo, la gente desconfía.

No confía en lograr una educación y capacitación adecuada. Incluso quienes tienen empleo temen quedar excluidos de un mercado laboral muy dinámico y competitivo. Quedar excluidos, por ende, de los sistemas de salud y previsión. Excluidos del consumo de bienes y servicios en una sociedad donde prestigio social y autoestima se encuentran muy vinculados al estilo de vida. En suma, las personas temen quedar excluidas del futuro.

### Las deficiencias de los sistemas

La desconfianza de la gente de obtener protección contra los infortunios y poder aprovechar efectivamente las mayores oportunidades no es arbitraria. Quiero destacar tres factores que provocan un sentimiento de desvalidez e impotencia.

La deficiencia principal radica en el *acceso desigual a los sistemas funcionales*. Las posibilidades de la gente de acceder a los bienes básicos (educación, salud o previsión) se encuentran fuertemente condicionadas por su nivel socioeconómico. Las desigualdades de ingreso se vuelven humillantes cuando dificultan obtener niveles básicos de salud y previsión. Comparando los propios sacrificios con la riqueza exultante de otros, nace el sentimiento de un trato injusto, de aportar a la sociedad más de lo que se recibe de ella (Campero, 1998). En el caso de los chilenos que viven en situación de pobreza (uno sobre cuatro), ni siquiera están en condiciones de elegir y asumir las oportunidades y los riesgos de la modernización. Tales desigualdades en aspectos fundamentales de la vida de cada uno socavan el "discurso de la igualdad" como marco de referencia para desarrollar las diferencias sociales legítimas. El asunto no es baladí. De manera sigilosa se está alterando el lema republicano de "libertad, igualdad y fraternidad". Pues bien, ¿qué queda de la libertad cuando se amputan los otros principios constitutivos del orden? Si el lazo social ya no se funda en los valores de igualdad y solidaridad, la libertad queda reducida a un individualismo egoísta.

Otra deficiencia proviene de la *excesiva monetarización de los problemas*. El dinero es un mecanismo eficaz para formalizar los lujos sociales y prolongar cadenas de acción. La monetarización abre posibilidades al reducir la complejidad social, hacerla comprensible y manejable. Una monetarización abusiva, en cambio, cierra posibilidades. Ella excluye a personas sin recursos financieros de servicios básicos. Pero, además, excluye fenómenos no traducibles en precios. La mercantilización no valora el significado de una palabra, la importancia afectiva de una cosa. Ella es insensible a demandas de reconocimiento, integración y amparo. Por lo tanto, no logra procesar adecuadamente las demandas de trabajo, educación, salud o previsión. Dichas demandas tienen, más allá de su relevancia material, una fuerte carga simbólica para las personas. Pienso en los sentimientos de dignidad, identificación e integración que generaba anteriormente el trabajo; significados muy debilitados en la nueva organización de las empresas. En el Chile actual, la privatización de ciertos servicios públicos, reconducidos a contratos privados e individuales, tiende a eliminar la dimensión simbólica sin ofrecer una compensación equivalente. Por cierto, no es tarea del mercado, por eficiente que sea, generar lazos de arraigo y pertenencia. El Estado chileno, por su parte, sigue siendo la instancia principal

de las políticas sociales, pero carece de un discurso capaz de simbolizar su acción. Entonces, aun cuando las prestaciones mejoren, la gente no se siente acogida y protegida, reconocida y respetada como partícipe de una comunidad.

El sentimiento de desprotección tiene que ver asimismo con un *nuevo tipo de amenazas*. Cada vez hay más riesgos producidos por la misma sociedad. Por ejemplo, las enfermedades mentales y nerviosas generadas por el actual estilo de vida. O la inseguridad provocada por la desagregación del trabajo mediante subcontratación, aprovisionamiento subsidiario, trabajo parcial, empleo por cuenta propia o consultorías. Nuestras sociedades pueden estar más o menos bien preparadas para los infortunios "naturales", pero tienen dificultades en asumir las transformaciones en curso y los debidos mecanismos de protección. Ello se debe, en parte, al protagonismo del mercado. Éste suele anticipar problemas en tanto son traducibles a precios, pero no contempla los costos y responsabilidades sociales (de reconversión o desempleo). Por consiguiente, la gente se siente forzada a participar en un "modelo de desarrollo" que, por su parte, no se hace cargo de los problemas que conlleva. El resultado suele ser una mezcla de desvalidez, rabia y desconexión.

En particular la desconexión parece transformarse en una estrategia de sobrevivencia. Para defenderse, al menos subjetivamente, de las dinámicas de exclusión, la gente se retrotrae a su mundo individual. Cuando evalúa —como en el zapping delante del televisor— las distintas opciones ofrecidas, sin comprometerse con ninguna, logra gozar momentáneamente del sentimiento de controlar su destino. El placer (o ilusión) de la desconexión puede ser una estrategia válida para el individuo, pero me pregunto por su impacto sobre la integración social.

#### *La autorreferencia de los sistemas*

El miedo a la exclusión está estrechamente vinculado a un rasgo fundamental de la sociedad actual: *la creciente autonomía de las lógicas funcionales*. En la medida en que la racionalización social avanza, los sistemas parecen adquirir vida propia, independizarse de los sujetos, y obedecer exclusivamente a su "lógica" interna. El proceso tiene una doble cara. Por un lado, parecen disminuir efectivamente las posibilidades de disposición e inter-



vención social. Es bien sabido y aprendido que el control político del sistema económico tiene límites estrechos. Cabe preguntarse, empero, cuán inmutables e ineludibles son dichas lógicas. Tal vez las supuestas "jaulas de hierro" sean convenciones conversables, o sea, modificables por acuerdo social. De hecho, son bienes públicos y materia de intervención política lo que una sociedad defina como tales. Definimos, pues, los límites que tiene la autonomía de los sistemas cuando definimos los límites de la política.

Hoy por hoy, sin embargo, las "lógicas de sistemas" se erigen en verdaderos "poderes fácticos". El discurso neoliberal "naturaliza" los cambios en curso (Bourdieu, 1998). La "lógica de mercado" ilustra la transfiguración de una "racionalidad de sistema" en una especie de hecho natural, supuestamente inamovible, que se impone a las espaldas de la gente. El orden social suele ser vivido como un orden natural. También el sistema político se vuelve cada vez más autorreferido e impermeable a influencias externas. Las personas sienten que sus miedos y anhelos, sus motivaciones y afectos para nada cuentan; que ellas son simples agentes de un engranaje abstracto. Ello nos indica la otra cara de la creciente autonomía de los sistemas. La consolidación de una lógica abstracta tiende a aniquilar la vida concreta, a descartar los mil pliegues de la subjetividad, a eliminar los detritos de la experiencia, lo que no fue pero pudo haber sido. Blanquea la memoria de las pérdidas. Y, mirando al futuro, tiende a reducir las posibilidades a lo que es factible en el marco de lo dado, a reducir la subjetividad a su utilidad para los sistemas funcionales. Ahora bien, la subjetividad produce y requiere tales cauces estructurales, pero no se agota en ellos. Ni los sujetos pueden disponer libremente de las lógicas funcionales, ni los sistemas logran apropiarse completamente de la subjetividad. También la instrumentalización de la subjetividad tiene un límite. La subjetividad siempre produce un excedente extra sistémico, un "plus" que desborda cualquier institucionalización. ¿Qué pasa con ese excedente, con esa subjetividad denegada?

Quiero hacerme cargo de una interpretación frecuente que atribuye el sentimiento de inseguridad a un "exceso de expectativas" de la gente. Visto así, el malestar social no sería sino el reflejo mental de una modernización insuficiente. Por lo tanto, habría que terminar con las críticas al "modelo", asumir sus inevitables contradicciones y apretar el acelerador más cosas en menos tiempo. La realidad, sin embargo, podría ser más com-

pleja de lo que suelen admitir los voluntarismos de todo signo. La apuesta por una estrategia de crecimiento económico a toda costa presupone que las demandas de los chilenos y las satisfacciones buscadas se encuentran en un mismo ámbito —el mercado— cuando posiblemente operen en registros diferentes. ¿No estaremos ante expectativas que, al menos en parte, no pueden ser satisfechas por el mercado? Tomemos, por ejemplo, el trabajo. Él representa no sólo la principal fuente de ingreso, sino igualmente el ámbito donde las personas hacen una experiencia vital de lo que es la dignidad, el reconocimiento y la integración a una tarea colectiva. Por lo tanto, la precarización del empleo —más allá de sus efectos sobre las remuneraciones y el desempleo— afecta esa experiencia básica de la identidad individual y social. La flexibilización exagerada de las relaciones laborales repercute en muchas otras esferas, porque enseña al individuo a desconfiar del prójimo y a evitar compromisos afectivos fuera de su entorno inmediato. Cuando la relación es pasajera, ¿por qué involucrarse en algo que es ajeno? Por eso el carácter flexible y provisorio del vínculo laboral tiende a fomentar tendencias de desafiliación en otros campos, desde la relación de pareja hasta la adhesión al régimen democrático.

El informe del PNUD 1998 argumenta a favor de otro enfoque: concebir la tensión entre las personas y los sistemas funcionales como una relación de complementariedad. Ésta puede adoptar formas diversas. Una de ellas, la más conocida, es la que encarna el Estado. Entre los años veinte y setenta, el Estado fue la instancia privilegiada de mediación entre la subjetividad (más y más diferenciada) y las exigencias de la modernización económica. Sobre este trasfondo histórico se entiende que, por exitosas que hayan sido las privatizaciones, por dinámica que sea la iniciativa privada en Chile, la reivindicación de un Estado activo persiste. En el fondo, ella reivindica una forma de comunidad que logró articular las demandas sociales y la regulación económica en un contexto de sentido válido para todos. Esa "comunidad" salta hecha añicos en el proceso de globalización y, por cierto, no hay vuelta atrás. Pero no podemos prescindir de "algo" en común que permita estructurar la convivencia social. ¿Qué hace de una diversidad de relaciones sociales una "sociedad"? La pluralidad de seres humanos exige un mundo común, dice Hannah Arendt (1974), y éste es el trabajo de la política. Quienes ignoran esa construcción de "comunidad" —una comunidad de ciudadanos— amputan la dimensión cultural y simbólica de la política. He insistido una y otra vez sobre este punto, que



suele ser soslayado de manera sistemática en el actual debate. Es allí, sin embargo, donde se juega hoy por hoy nuestro "modo de vida"

### El miedo al sinsentido

El más difuso de los temores es el miedo al sinsentido. Nace de un conjunto de experiencias nuevas: el estrés, el auge de las drogas, la persistencia de la contaminación, el trato agresivo y los atascamientos del tráfico. Un conjunto de irritaciones desemboca en la sensación de una situación caótica. La impresión se ve acentuada por una globalización vivida como una invasión extraterrestre. La vida cotidiana, acelerada a un ritmo vertiginoso por miles de afanes, una sucesión interminable de sobresaltos y una transformación permanente del entorno laboral y del paisaje urbano, deja a la gente sin aliento para procesar los cambios. La realidad deja de ser inteligible y aparece fuera de control. ¿Cuál es, en medio del torbellino, el sentido de la vida?

No es nuevo tal desvanecimiento de todo lo establecido. Nuestra sociedad ha conocido grandes migraciones junto con la subversión del mundo rural y no menos radicales reagrupaciones en torno a minas, industrias y las grandes urbes. La modernidad es una historia de descomposiciones y recomposiciones de hábitos y tradiciones, de identidades sociales y representaciones colectivas. Sucesivas olas modernizadoras permitieron al individuo liberarse de trabas y restricciones, pero también significaron desarraigo y atomización. ¿Es diferente el proceso actual? Los cambios crean nuevas oportunidades: se abre una perspectiva global de la realidad, diferencias legítimas logran expresarse, el pensamiento escapa a la ortodoxia y surgen nuevas redes de interacción social. Todo ello es cierto, pero no seamos ciegos. Se abren caminos nuevos, pero también abismos ignotos. Y no podemos festejar unos sin considerar los otros.

En el segundo capítulo ["La erosión de los mapas mentales"] hice ver cómo nos descolocaba la reestructuración de las coordenadas espacio-temporales. El cambio de milenio se ve acompañado de una transformación de nuestros mapas mentales. En paralelo, se debilitan las reservas de afecto y sentido que la sociedad había depositado en sus instituciones. Entonces la realidad desborda el ordenamiento instituido. Estamos en un mundo de referentes móviles y provisorios, caracterizado por la contin-

gencia. Aparentemente todo vale, todo es posible. Es en este contexto que el miedo al otro y el miedo a la exclusión adquieren verosimilitud.

### Tolerar la incertidumbre

La subjetividad se ve privada de sus referentes habituales al tiempo que conquista nuevos ámbitos. Tal tensión es intrínseca a la modernidad; no la podemos eliminar. Toda vida humana incluye inevitablemente grados más o menos significativos de incertidumbre y todo cambio social la aumenta. Los procesos de secularización, globalización, diferenciación e individualización remueven las certezas establecidas. Y en la medida en que crece la contingencia, se vuelve más difícil producir nuevas certezas. Se disiparon las esperanzas de controlar la incertidumbre mediante el progreso técnico; él mismo fabrica nuevas incertidumbres. Vivimos en una "sociedad de riesgos" (Beck, 1986 y 1997).

Una sociedad es moderna cuando aprende a manejar la incertidumbre. Ello implica, en primer lugar, *acotar el reino de la incertidumbre*. Las convenciones jurídicas e instituciones sociales, las representaciones simbólicas y cognitivas, son medios para delimitarla y otorgar a la convivencia cierta calculabilidad. A partir de los años veinte, la organización de los intereses, la reestructuración de las pautas de acción y la consolidación de un Estado Social fueron un modo eficaz de asegurar esa previsibilidad (Castel, 1997). En la medida en que las convenciones sociales se flexibilizan, los argumentos se trivializan y la realidad misma se virtualiza, el manejo de la incertidumbre se vuelve problemático. Ésta es la novedad y es aquí (y no en la mera presencia de incertidumbre) donde radica el desafío.

Nos cuesta acotar la incertidumbre, entre otras causas, por la sencilla razón de que carecemos de lenguaje. Carecemos de una codificación de la incertidumbre. Disponemos apenas de un pobre "código económico" para dar cuenta de los diversos "shocks" de las finanzas internacionales, de los altibajos de la bolsa de valores o de la tasa de cambio. Las incertidumbres cotidianas, empero, se quedan sin palabras. A falta de categorías para pensar y acotar la incertidumbre, se tiende a buscar orientación en las conductas de los demás. La ausencia de criterios propios es ocultada mediante la adaptación al estado de cosas existente. Amplificado por los

medios de comunicación masivos, se instala un conformismo ramplón como antídoto contra el "miedo al vacío" (Mongin, 1993).

En segundo lugar, el desafío consiste en *incrementar nuestra tolerancia a la incertidumbre*. Si no podemos evitarla, ¿cómo la hacemos soportable? Parece haber un umbral antropológico, cruzado el cual la incertidumbre carcome la identidad (individual y colectiva). Existe, empero, un mecanismo privilegiado para elevar las barreras de tolerancia: la vinculación intersubjetiva. En la medida en que las personas asumen la incertidumbre como un problema compartido y desarrollan redes de confianza y cooperación, ellas generan un marco de certezas. El Otro deviene, más que un "factor calculable", un socio indispensable para construir, frente a los avatares, un futuro común.

La vinculación intersubjetiva presupone significaciones comunes. No sólo una comunicación privada entre las partes. El vínculo social se inserta en determinado lenguaje, en premisas normativas y códigos interpretativos. Es decir, hace uso de una determinada codificación, producida y reproducida en el ámbito público. Cuando el espacio público se debilita, necesariamente se empobrecen las estructuras comunicativas y, por tanto, nuestra capacidad de descifrar la realidad. De hecho, nos cuesta reflexionar lo que nos pasa. Hay dificultades en establecer el registro de la conversación, en precisar las categorías clasificatorias, en discutir las ambivalencias, en disipar los malos entendidos. La comunicación se llena de ruidos, interferencias y dudas. Lo no dicho (como los miedos) se entremezcla con lo indecible (el misterio) y se cubre de un manto opaco de silencios.

### *La construcción de futuro*

Nuestros miedos pueden llegar a ser productivos, si contribuyen a traducir las carencias en tareas. En el fondo, el miedo al sinsentido clama por un horizonte de futuro. El mañana implica siempre un horizonte de sentido por intermedio del cual ponemos en perspectiva al presente. Precisamente por ser fugaz e irreversible, la vida no se deja encapsular en la inmediatez. La clausura de horizontes es la muerte. Sobre este contexto simbólico trabajó el plebiscito de 1988. El lema "La alegría ya viene" interperelaba la subjetividad de los chilenos, vinculando dos grandes pasiones: el miedo y la esperanza. En un ambiente dominado por los miedos, invo-

ca la esperanza en el avenir: algo que todavía no es, pero que puede llegar a ser. Invoca un vínculo emocional y un compromiso afectivo con el futuro por hacer. De esta anticipación se nutre la acción política.

¿Qué nos inhibe soñar? El *Informe de Desarrollo Humano 2000* releva un hecho sintomático: hay un bloqueo en la formulación de aspiraciones colectivas. Nos cuesta crear y creer algún sueño de futuro, más allá de los mejores deseos para el bienestar familiar. ¿No tenemos deseos? ¿No nos atrevemos a manifestarlos? Tal vez no queramos soñar por miedo a que los sueños puedan engendrar pesadillas (PNUD, 2000). Sabemos que los cambios conllevan conflictos y que los conflictos pueden echar por tierra el orden, las esperanzas y el mismo sentido de vida. Mientras que esa experiencia no sea asumida y elaborada, toda mirada al futuro será temerosa. No sólo el presente, según vimos, también el futuro nos exige recuperar el pasado. Podemos aprender del pasado. Debemos impulsar un proceso de aprendizaje que permita superar inercias y a la vez actualizar las tradiciones significativas. Resguardar las libertades conquistadas da el derecho a cambiar lo establecido. En efecto, es tan importante liberarse de repeticiones como lo es conservar una continuidad histórica. La historia puede ser fuente de confianza: nosotros que pudimos hacer tantas cosas juntos, tenemos razones para seguir construyendo el futuro en conjunto.

Siempre construimos futuro. Pero no siempre sabemos qué horizonte buscamos, qué país queremos, qué mundo deseamos. Nos falta imaginación fundada en sólidos motivos. Carecemos de claves de interpretación que nos faciliten ordenar la realidad, acotar su complejidad y determinar el sentido de los cambios. Para poder trazar un horizonte de futuro hay que conocer los procesos en curso; precisar tanto lo que tienen de necesario como de opción. Sólo entonces ponderamos la medida en que son objeto de intervención y regulación social. Es en ese marco que se construyen las alternativas. Bien visto, hay futuro (y no sólo un destino ineludible) cuando hay alternativas.

La construcción de futuro presupone —ya lo dije— un vínculo emocional y afectivo. Es en un determinado contexto de temores y anhelos que las alternativas propuestas adquieren (o no adquieren) sentido. Sólo un futuro que acoge los agobios, las dudas y los sueños del presente resulta atractivo. No basta que un futuro sea posible; hay que tener la motivación para querer realizarlo. Hay que tener pasión. Sin embargo, tan sólo nombrar las pasiones provoca recelos. Y tenemos motivos de sobra para temer

explosiones de irracionalismo y fanatismo. Pero, ¿no serán tales fenómenos precisamente la venganza de una subjetividad que no encuentra cauces institucionales? Contraponiendo la razón a la pasión, mutilamos por partida doble la acción reflexiva (Bodei, 1995).

El futuro es anticipado como promesa. Por eso una política con miras de futuro está cargada de promesas. Ellas ayudan no sólo a identificar “lo posible”, sino a identificarnos como nosotros. La anticipación de lo posible abarca más que una proyección de lo materialmente factible. Implica una reflexión acerca de lo socialmente deseable. Especialmente en épocas de alta contingencia, cuando la gama de lo posible se ha vuelto tan abierta, resulta indispensable trazar perspectivas. Es lo que delinea la promesa: esboza criterios para discernir, entre todas las posibilidades, aquellas que nos permitan (a todos) vivir mejor. Por cierto, la frustración por tantas promesas incumplidas enseña a ser cautos. No obstante, el “sentido de vida” de cada uno de nosotros reclama un futuro donde no tengamos miedo al otro, no tengamos miedo a la exclusión y —formulado en positivo— gozemos de un entorno favorable para que vivir juntos tenga sentido.

## Bibliografía

- Arendt, Hannah (1974). *La condición humana*. Barcelona: Seix Barral.
- Beck, Ulrich (1986). *Die Risikogesellschaft*. Frankfurt: Suhrkamp.
- Beck, Ulrich; Giddens, Anthony y Scott Lash (1997). *Modernidad reflexiva*. Madrid: Alianza.
- Bodei, Remo (1995). *Geometría de las pasiones*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bourdieu, Pierre (1998). *Contre-feux*. París: Liber.
- Campero, Guillermo (1998). “Más allá del individualismo. La buena sociedad y la participación”, en: R. Cortázar y J. Vial (Eds.). *Construyendo opciones*. Santiago: CIEPLAN (Corporación de Estudios para Latinoamérica) / Dolmen.
- Castel, Robert (1997). *La metamorfosis de la cuestión social*. Buenos Aires: Paidós.
- De la Parra, Marco Antonio (1997). *Mala memoria*. Santiago: Planeta.
- FLACSO – Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (1997). *Representaciones de la sociedad chilena*. 4 vols. Santiago: FLACSO.

- Franz, Carlos (2001). *La muralla enterrada (La ciudad imaginaria de Santiago de Chile): Ensayos sobre literatura urbana e identidad*. Bogotá: Planeta.
- Giddens, Anthony (1995). *Modernidad e identidad del yo*. Barcelona: Península.
- Lechner, Norbert (1996). *Los patios interiores de la democracia*. Santiago: Fondo de Cultura Económica.
- Mongin, Olivier (1993). *El miedo al vacío*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- PNUD – Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (1998). *Desarrollo humano en Chile 1998. Las paradojas de la modernización*. Santiago: PNUD.
- PNUD – Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2000). *Desarrollo humano en Chile 2000. Más sociedad para gobernar el futuro*. Santiago: PNUD.
- Putnam, Robert (1993). *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Wagner, Peter (1997). *Sociología de la modernidad*. Barcelona: Herder.

Faint, illegible text on the left page, likely bleed-through from the reverse side of the leaf.

## Capítulo IV

### Tres ejemplos de políticas reales: lo que es no es



## Presentación

De las políticas urbanas que se han aplicado en Santiago en los años recientes, por lo menos tres se destacan por no ser lo que dicen ser; son las referidas a las viviendas sociales, a los megaproyectos urbanos y al transporte urbano (Plan Transantiago).

Hay palabras o frases que son de uso común en Chile, a las cuales la tradición o la historia parece otorgarles un significado del cual carecen: "vivienda social" es una de ellas. La combinación de ambas palabras lleva a pensar que se trata de algún tipo de vivienda promovida por alguna iglesia, por algún grupo de voluntarios o por un Estado de Bienestar. No es así. En la política habitacional chilena de los últimos treinta años, el término "vivienda social" se refiere a una construcción que es definida por su precio inicial de tasación: si su precio (de acuerdo con una tabla del Ministerio de Vivienda y Urbanismo) es menor de 400 UF (ahora 520 UF),<sup>1</sup> se trata de una vivienda social; si es mayor, no lo es. Y allí comienzan todos los equívocos: se creía que existía una política de vivienda social, pero no: lo que hay y ha habido es una política de financiamiento para la construcción de viviendas baratas; se creía que existía una preocupación por la construcción de viviendas para familias pobres: no, la preocupación era la construcción del mayor número posible de unidades de vivienda de menos de 400 UF, sin preocupación social, de vivienda o de urbanismo.

Mucha presión de los pobladores, estudios, informes, publicaciones académicas y profesionales, fueron necesarios para que se reconociera que no existía una política de vivienda social; que lo que se mostraba como

1 La Unidad de Fomento (UF), como índice variable, no tiene una equivalencia fija con el dólar, pero fluctúa entre 30 a 50 dólares (estadounidenses).

un éxito en la reducción del déficit habitacional era un mayor número de viviendas, pero que no reducían el déficit de viviendas de *mala calidad*, sino que lo aumentaban y creaban nuevos problemas en la ciudad. La actual ministra de Vivienda, Patricia Poblete, así lo reconoció cuando dijo: "No queremos que los próximos gobiernos tengan que deshacer lo que nosotros hicimos mal ahora en vivienda, del mismo modo como nosotros estamos recuperando barrios porque antes no se pensó en ellos" (*El Mercurio*, Santiago, 28 de mayo de 2006).

Otro lugar común en Chile es decir que las empresas del sector de la construcción buscan la venta de sus productos en el menor plazo posible para alcanzar una alta rotación de su capital. En esta perspectiva, se trataría de proyectos que debieran estar en estrecha sintonía con la demanda. Pero los megaproyectos urbanos surgidos en Santiago a mediados de los años noventa parecen desafiar esa lógica tradicional de los negocios inmobiliarios: la cantidad de terrenos o de viviendas que los megaproyectos ofrecen es de tal magnitud, que ellos solos abastecerían por muchos años el total de la demanda anual de terrenos y viviendas en el Área Metropolitana. No parece razonable que se construyan viviendas que después no sea posible vender, pero tal irracionalidad es sólo aparente y un nuevo equívoco. De hecho, resulta —tal como Poduje y Yáñez señalan en el artículo que reproducimos en esta sección— que muchos megaproyectos urbanos de los años noventa en la periferia de Santiago existen porque alrededor de su operación financiera surgen otras alternativas de negocios más estables y seguras que la venta de lotes o viviendas, y que se posibilitan por la captura de la valoración de los terrenos. Resulta también que por la gran magnitud de los megaproyectos, su desarrollo sólo es posible a través de modificaciones de los Planos Reguladores. Así, estos planos que eran los instrumentos tradicionales de ordenamiento del territorio y que habitualmente son objeto de crítica por parte de los empresarios inmobiliarios por sus restricciones, se transforman en el instrumento que posibilita la valoración de la tierra. Y como señalan Poduje y Yáñez en el artículo que aquí incluimos, "una política pública que esencialmente se presenta como motivada por objetivos de equidad, pasa a ser un efectivo instrumento para estimular la especulación con el suelo urbano".

El Transantiago ha sido otro gran equívoco: se ofreció como la gran modernización megaempresarial del transporte del Área Metropolitana, que terminaría con la anarquía microempresarial de la movilización co-

lectiva, se autofinanciaría y reduciría los tiempos de viaje, la congestión y contaminación de la ciudad, al disminuir el uso del automóvil particular, entre otros beneficios.<sup>2</sup>

Esto no ocurrió: el Transantiago, con una lógica racional, que considera tiempos de viaje, gasto de gasolina, pasajeros transportados, aplica una estructura de viajes que sería normal y adecuada en una ciudad cohesionada social y físicamente, sin grandes segregaciones y relativamente compacta. Pero esa ciudad no existe. Desde la década de los sesenta, la ciudad de Santiago se ha ido extendiendo por la construcción de poblaciones de vivienda social en la periferia, cada una separada de la otra, cada vez más lejos, sin ninguna estructura vial que las articule. Y este modelo que sin restricciones ha guiado las políticas urbanas impulsadas por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo en las últimas décadas, no se superpone bien al mapa de viajes del Transantiago. La prueba de esto es que el Transantiago funciona bien en algunas partes de la ciudad, y se cumplen sus objetivos de reducir el esmog, el ruido, el atochamiento de transporte público, entre otros males. Pero ésa es la parte de la ciudad integrada, y que corresponde más o menos a lo que se construyó de acuerdo con los viejos manuales de urbanismo.

El Transantiago es sobre todo un caso de estudio de la llamada "cooperación público-privada". Su diseño y puesta en marcha es una larga historia de equívocos. Por múltiples razones, los operadores privados no han funcionado bien, y hoy se tiene un servicio de transporte privado en la ciu-

2 El Transantiago es uno de los doce programas del Plan de Transporte Urbano de Santiago (PTUS), que propuso el Estado el año 2000, y cuyos objetivos eran priorizar el transporte público, promover el uso racional del automóvil, desarrollar el transporte no motorizado. Como parte del PTUS, los fines del Transantiago eran introducir nuevas formas de gestión, reducir los impactos ambientales, optimizar la infraestructura vial urbana, crear un sistema integrado y eficiente (en conexión con el Metro), reducir la flota, reestructurar la malla de recorridos y la operación de los servicios, entre otros. Para llevar adelante el PTUS se creó una comisión estatal compuesta por diversos ministerios y autoridades de gobierno. Para administrar el Transantiago, se creó el Administrador Financiero del Transantiago (AFT), en el que participan el BancoEstado, el Banco de Chile, el Banco de Crédito e Inversiones, el Banco Santander Chile y la Promotora CMR Falabella. En el año 2001 se iniciaron las primeras acciones del Programa (construcción de vías segregadas para los autobuses), las que continuaron en años posteriores (pavimentación de vías, disminución de la flota de autobuses, cambios y adquisición de nuevos, licitación de recorridos, cambios en el sistema de pagos, entre otros). En cuanto a los usuarios del sistema de transporte, los principales problemas se produjeron el año 2007, cuando se dividió la ciudad en diez zonas de servicio, se cambiaron los recorridos y se implementó el pago con tarjeta electrónica. Actualmente el AFT tiene un alto déficit financiero, lo que lo ha llevado a solicitar subsidios al Estado.

dad que requiere de subsidios públicos para operar. En su fracaso se complementaron mutuamente la soberbia tecnocrática de los diseñadores de modelos de transporte, la ideología de la eficiencia y seriedad de la empresa privada y la ignorancia de los administradores públicos. A los diseñadores les bastó que sus modelos funcionaran y el supuesto de que era posible mantener la tarifa propuesta con un número menor de buses. El sistema comenzó a funcionar con menos de tres mil buses, cuando se habían previsto inicialmente siete mil. Las autoridades públicas, al intentar obligar a las empresas a ampliar sus flotas, modificar recorridos y el cumplimiento de otras medidas, descubrieron que los contratos de las concesiones por ellas establecidos y firmados no les permitían prácticamente realizar modificaciones. La conclusión del ministro de Hacienda en la comisión investigadora de la Cámara de Diputados fue “echando a perder se aprende”.

Entre los diversos análisis de políticas con efecto en la ciudad, presentamos los siguientes:

- Ivan Poduje y Gloria Yáñez (2000). “Planificando la ciudad virtual: megaproyectos urbanos estatales y privados”, ponencia presentada en el Seminario Internacional “Grandes Regiones Metropolitanas del Mercosur y México”. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Rodríguez, Alfredo y Ana Sugranyes (2008). “El traje nuevo del emperador: las políticas de financiamiento de vivienda social en Santiago de Chile”, en: Domike, Arthur (Ed.) *Sociedad civil y movimientos sociales. Construyendo democracias sostenibles en América Latina*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, pp. 265-285.
- Oscar Figueroa (2008). “Evolución de la regulación y la organización del transporte colectivo por buses en Santiago. Antecedentes para Transantiago”. Texto inédito.
- Cámara de Diputados (Chile, 2007). “Transantiago: Propuesta y conclusiones”. Resumen del Informe de la comisión especial investigadora de la Cámara de Diputados, encargada de analizar los errores en el proceso de diseño e implementación del Plan Transantiago.

Poduje y Yáñez analizan la conformación espacial de la ciudad, que caracterizan como dispersa, difusa y fragmentada, por medio de los sistemas de gestión urbana basados en intereses de mercado. Apuntan a los inversores

inmobiliarios como los principales actores en la modificación socioespacial de la actual ciudad, que buscan la generación de plusvalía sin una justificación real desde el punto de vista de la demanda. En el marco de un modelo neoliberal, los autores señalan los diversos mecanismos que las inmobiliarias utilizan para la modificación de instrumentos legales, como los planes reguladores; y la estrategia: los megaproyectos como instrumento para propender a un crecimiento expansivo de la ciudad. Al respecto, indican que el conflicto radica en que si bien se pueden modificar los instrumentos legales, no se toma en cuenta el impacto negativo que tienen las estrategias de las inmobiliarias sobre la ciudad y los ciudadanos. En ese sentido se debe comprender lo que señalan acerca de los megaproyectos: que son comprendidos y diseñados como “puentes” que se saltan la ciudad y que, al no hacerla visible, influyen negativamente en la construcción de un espacio que podría actuar, a la vez y de manera dialéctica, como contenedor y posibilidad de acciones que construyan a los ciudadanos como sujetos de derechos.

Rodríguez y Sugranyes revisan en su artículo las políticas habitacionales implementadas en Chile desde mediados de los años ochenta a la fecha, dando cuenta de los resultados de la aplicación de un enfoque neoliberal donde priman las decisiones mercantilistas por sobre las redistributivas y reivindicativas de derechos sociales. Desde esta perspectiva, analizan las acciones y tomas de decisiones de entidades estatales y de privados, y los productos que se han obtenido: un alto número de viviendas sociales construidas, pero de muy bajo estándar. Por lo mismo, los autores indican que el stock construido no es una solución, sino un nuevo problema social; y que lo pertinente es hablar de una política de financiamiento para la construcción de viviendas baratas, más que de una política habitacional propiamente tal. El problema generado por esta política de financiamiento se relaciona no sólo con la baja calidad del stock, sino también con las condiciones de convivencia social que ellas permiten y la desconexión o localización marginal de los conjuntos de vivienda social respecto de la trama urbana y los servicios de la ciudad. A ello se suma la concentración de pobreza en zonas periféricas como resultado mismo de la política, y de su incapacidad para responder al derecho a la ciudad de los excluidos de ella.

En su artículo, Oscar Figueroa analiza la evolución del transporte urbano en Santiago de Chile, el que puede ser comprendido como un ejem-

plo paradigmático de la “destrucción creativa” del modelo neoliberal. Como señala el autor, se trata de una “re-reorganización” en la cual el Estado —aparentemente “no intervencionista”— continúa injiriendo, pero no para responder a necesidades de la ciudadanía, o haciéndolo desde una óptica mercantilista. Para el autor, la aplicación de políticas de libre mercado y de competencia durante la dictadura militar generó diversos problemas urbanos. Durante muchos años, la visión de la ciudad fue la de calles atochadas de buses, contaminadas atmosférica y acústicamente. La aplicación y mantenimiento del modelo neoliberal creó un sistema desintegrado, con superposición de nodos, ineficiente y aparentemente sin apoyo público. La puesta en marcha del Plan Transantiago, en el año 2008, entendido como un intento de “re-reorganización” del transporte público, no logró solucionar los conflictos, sino que añadió nuevos.

La visión de Figueroa sobre el Plan Transantiago viene a ser confirmada y sustentada por el informe de la comisión especial investigadora de la Cámara de Diputados sobre su diseño e implementación, donde se detalla el grave impacto que ha tenido en las condiciones de vida de los ciudadanos de Santiago. ¿Cuáles son algunas de las conclusiones a las que llegó la Comisión? El actual sistema de transporte no cuenta con una buena cobertura, ni siquiera para llegar a hospitales y escuelas. Tiene una malla de recorridos ilógica, aumenta los tiempos de espera, no toma en consideración la inseguridad por aislamiento para llegar a paraderos, provoca hacinamiento en otro importante medio de transporte, como es el Metro, entre muchas otras fallas. La nueva malla de recorridos podría ser eficiente en una ciudad que no estuviera tan agudamente segregada como Santiago, pero en la ciudad tal cual es, ese mapa de viajes no dialoga con el modelo de las poblaciones periféricas, construido durante años.

El Transantiago es una demostración de que el problema de la ciudad sí es un asunto técnico y de financiamiento, pero también de cómo se ha ido ordenando el territorio o cómo se ha expresado y expresa socioespacialmente la inequidad.

Estos tres casos —los megaproyectos, las viviendas sociales y el transporte urbano— remiten a instrumentos de planificación que tienen un carácter físico funcional, y que ignoran las relaciones sociales dentro de la ciudad y las consecuencias diferenciales que tienen sobre la calidad de vida y las oportunidades de la gente. No hay mecanismos de gestión en una visión integrada, y menos aún una visión política de la ciudad que realce

principios básicos de convivencia ciudadana, de deberes y derechos de los ciudadanos, y para qué hablar de la formación de ciudadanía plena más allá de la condición de mero agregado de consumidores, que es la que predomina. El derecho a la ciudad es un principio ignorado que despierta resistencia en muchos actores. Lo que prima es una visión liberal marcada por la defensa de los intereses individuales, que en el contexto urbano se centra en la maximización de las plusvalías, sin que haya como contraparte una defensa del bien común y una institucionalidad político-administrativa que la respalde y la fomente. Más aún, no hay una elaboración ideológica por parte de los partidos políticos, que siguen viendo la ciudad con ojos clientelistas y como un botín político, y no tienen propuestas de fondo a los problemas que la aquejan. Este vacío explica en parte el dominio sin contrapeso de la visión neoliberal.



## Planificando la ciudad virtual: megaproyectos urbanos estatales y privados\*

Iván Poduje y Gloria Yáñez

### Introducción

Los nuevos procesos y formas de expansión metropolitana transforman cada vez más Santiago en una ciudad suburbanizada, dispersa, difusa y fragmentada, según tendencias que algunos autores han comparado con las de las ciudades estadounidenses desde los años cincuenta y sesenta en adelante.

En este contexto, interesa analizar los nuevos sistemas de promoción y gestión urbana utilizados por los inversores inmobiliarios para generar plusvalía a partir de megaproyectos urbanos, sin que éstos tengan una justificación real desde el punto de vista de la demanda. Así, el predominio de bajas densidades tanto en áreas residenciales de vivienda unifamiliar como en agrupaciones de vivienda colectiva, apoyadas en diversas modalidades de infraestructura, está en la base de las actuales tendencias a la dispersión suburbana.

Básicamente, la estrategia de los megaproyectos busca ofertar productos orientados a mercados emergentes en sectores ubicados fuera del límite urbano de comunas que, históricamente, han presentado otro tipo de ocupación socioeconómica. A este respecto, se analizará el aumento significativo en la escala de la especulación con el suelo urbano, con una oferta final que difícilmente podrá ser cubierta por el mercado de Santiago.

El artículo intenta ilustrar cómo diversas empresas inmobiliarias utilizan una forma artificial de producción para valorización del suelo urbano, a partir de megaproyectos cuya viabilidad depende de modificaciones

\* Ponencia presentada en el Seminario Internacional "Grandes Regiones Metropolitanas del Mercosur y México" (2000). Universidad Nacional de General Sarmiento Buenos Aires.

tanto de la normativa territorial vigente como de las tendencias de localización y demanda del mercado inmobiliario metropolitano de Santiago. Dada su magnitud, estos megaproyectos terminan justificando la modificación al Plan Regulador Metropolitano, ya que es posible interpretarlo como "un nuevo territorio" y no sólo como la conjunción de varios proyectos inmobiliarios privados. Aparecen así, los "planes reguladores inmobiliarios", que incorporan los megaproyectos en sus propuestas, transformándolos en nuevas zonas con usos de suelo definidos. De esta forma, el intento especulativo se complejiza mucho más. Ahora es parte de un instrumento de ordenamiento territorial oficial, en que el Estado se transforma en el principal socio estratégico del nuevo negocio especulativo y donde el Plan Regulador Metropolitano se transforma en un excelente mecanismo para estimular esta nueva forma de especulación.

En este escenario, el trabajo intenta dar respuesta a interrogantes como las siguientes: ¿por qué las empresas inmobiliarias proponen megaproyectos con escalas que no podrán ser cubiertas por la demanda de Santiago siendo que su lógica de mercado se basa en el éxito de venta de dichos proyectos en el menor tiempo posible?; ¿por qué el Plan Regulador Metropolitano de Santiago genera la mayor rentabilidad especulativa de la década, siendo que este instrumento es en teoría restrictivo con respecto a este tipo de negocio?

Comparando las cifras de la demanda inmobiliaria anual de Santiago con la escala de oferta de los megaproyectos, sobre todo los ubicados en sectores periurbanos, se puede comprobar que existe un desequilibrio evidente. Ello permite plantear la hipótesis de que el hecho de invertir recursos financieros importantes en el diseño y la promoción de estos loteos escapa a la lógica tradicional de mercado, por lo que estaríamos frente a otro tipo de negocio, que no busca necesariamente la venta de lotes o edificios, sino que apunta al beneficio alternativo que genera la aprobación de modificaciones como las señaladas. En otras palabras, un porcentaje importante de los megaproyectos existe por la posibilidad que tienen de generar negocios adicionales, no necesariamente inmobiliarios. En este esquema, actúan como un "puente" que se salta la ciudad, ya que el aumento en la valorización del terreno permite realizar otros negocios más seguros y rentables. Si bien el negocio de la plusvalía en el suelo es antiguo, nuestra hipótesis principal apunta a su complejización, a una nueva modalidad que se diferencia del sistema anterior en tres aspectos centrales:

- una inversión mucho mayor en el intento especulativo, que llega hasta proponer la creación de nuevas ciudades de última generación, con todos los costos que ello involucra;
- la posibilidad de que los proyectos nunca se concreten y que existan sólo en virtud de su posibilidad de generar recursos para negocios más seguros;
- una especulación que se inscribe dentro de la lógica de planificación territorial del Estado.

De esta manera, una política pública que esencialmente se presenta como motivada por objetivos de equidad, pasa a ser un efectivo instrumento para estimular la especulación con el suelo urbano.

### El proceso de expansión suburbana de Santiago

#### *Justificación del modelo de crecimiento suburbano*

En los últimos cuarenta años, Santiago ha cuadruplicado su área urbana, pasando de 14.413 hectáreas que presentaba en 1952, a 57.482 en 1999. Este explosivo crecimiento se ha debido, en gran parte, a la búsqueda de suelos más baratos para desarrollar proyectos habitacionales o industriales, tanto por el sector público como por empresas inmobiliarias privadas.

En este contexto, estudios recientes del Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) señalan que mientras en 1970 el 50,1 por ciento de los hogares del Gran Santiago se ubicaba en las comunas centrales o pericentrales de la ciudad, y el 23 por ciento lo hacía en la periferia, en el año 2000 esta situación se habría invertido, de forma tal que las comunas periféricas lideraban la concentración de viviendas con un 54,2 por ciento, mientras las centrales bajaban al 23,5 por ciento. Las proyecciones de este Ministerio al año 2023 confirman el crecimiento expansivo del Área Metropolitana, con un 66,8 por ciento de los nuevos hogares ubicados localizados en la periferia y sólo 18,6 por ciento en el centro de la ciudad.

La expansión urbana y la especulación de la tierra urbana en la ciudad de Santiago han contribuido al enriquecimiento de un grupo o clase social y se han convertido en barrera para el mejoramiento de la calidad de

vida de una mayoría, constituida por clases socioeconómicas medias y bajas. Sin embargo, según el índice de desarrollo humano comunal entregado por el PNUD (2000), la Región Metropolitana concentra un 93,6 por ciento de su población y 44 de sus 52 comunas en los rangos altos y muy altos de desarrollo humano.<sup>1</sup>

Este proceso se ha visto reflejado en las tasas de crecimiento demográfico intercensal, donde las comunas periféricas lideran los indicadores de consumo de suelo y metros cuadrados construidos. A juicio de muchos analistas, esta tendencia se justifica por la convergencia de dos procesos liderados por actores públicos y privados:

- Por una parte, la definición de una política de vivienda social por parte del Estado, a través del Servicio de Vivienda y Urbanización (SERVIU) formulada con criterios puramente económicos; y su aplicación, que busca disminuir el déficit habitacional de los sectores más pobres ubicando a estos hogares en los sectores donde el suelo es más barato, es decir, en la periferia.
- Por otra, el aumento sostenido del ingreso de los habitantes de la ciudad, producto del crecimiento económico del país entre 1985 y 1995, hace que el sector inmobiliario privado desarrolle una gran oferta de proyectos orientados a los nuevos sectores que se incorporan al mercado.<sup>2</sup>

Lo común en estos dos procesos ha sido la consolidación de un modelo de crecimiento suburbano, tanto para los hogares pobres como para aquellos que pueden adquirir una vivienda de mejor calidad, el que tiene como finalidad ofrecer el producto más demandado por la población: la vivienda aislada en los terrenos que presentan los menores precios en cada periodo.

<sup>1</sup> PNUD (2000). Desarrollo Humano en las comunas de Chile. Santiago: PNUD.

<sup>2</sup> Según datos de MIDEPLAN, entre 1993 y 1997 el crecimiento inmobiliario habría ocurrido a una tasa anual de 4,1 por ciento, casi duplicando el ritmo de crecimiento de la población para el mismo periodo, lo que refleja el acceso de un importante porcentaje de la población al mercado de la vivienda.

### *Las externalidades de este crecimiento, y el nuevo rol del Estado y el mercado inmobiliario*

El proceso descrito ha generado una serie de externalidades negativas, que afectan directamente la calidad de vida de los ciudadanos. Estos efectos se relacionan, principalmente, con un desequilibrio entre la oferta de servicios e infraestructura y el explosivo aumento en la demanda que generan los nuevos hogares de la periferia.

En este contexto, se debe considerar que el aumento del ingreso no sólo incide en la demanda por viviendas, sino que también lo hace en la venta de automóviles, los cuales son funcionales al modelo suburbano. El impacto negativo de la demanda de viajes y hogares se incrementa por el escaso grado de autonomía que presentan los nuevos loteos, los cuales siguen dependiendo de las áreas centrales de la ciudad, sobre todo para viajes con destino trabajo, estudio y ocio.

Este proceso se ve afectado por la escasa y deficiente red de transporte privado entre los sectores periféricos y el centro de la ciudad, lo que hace que los tiempos de viaje aumenten proporcionalmente a la localización de nuevos hogares suburbanos. Asimismo, la precariedad del sistema de transporte público deriva en que los nuevos habitantes de la periferia prefieran utilizar su automóvil particular, con el consiguiente aumento de la congestión y su impacto negativo en la calidad de vida.

Ante esta situación, el Estado desarrolla políticas públicas en materia de infraestructura y ordenamiento territorial, las cuales tienen como objetivo frenar este modelo de crecimiento a través de una nueva oferta de transporte que permita satisfacer la demanda de los hogares ya instalados en la periferia.

En materia de ordenamiento territorial, en 1994 el gobierno desarrolló y aprobó el Plan Regulador Metropolitano de Santiago (PRMS), instrumento que destaca como objetivo principal, el fomento a la densificación por sobre la expansión urbana, proponiendo un límite que restrinja el crecimiento del Área Metropolitana a 60 mil hectáreas, en un horizonte de 26 años. Con este nuevo instrumento se revertía la política anterior, definida en el D.L. 420 del MINVU, la cual proponía un crecimiento urbano orientado fundamentalmente por criterios de mercado. El PRMS pone como primer objetivo la equidad social y el control de las externalidades que produce el libre actuar del mercado inmobiliario, principal-

mente en lo que respecta a la expansión metropolitana. Para ello, la propuesta del límite urbano se complementa con normativas relacionadas con la mitigación de los impactos viales y ambientales, en conjunto con una serie de mecanismos que evitan el desarrollo de proyectos en zonas inundables o de riesgo, en áreas verdes protegidas, etcétera.

A pesar de estas medidas, la ciudad de Santiago se sigue expandiendo, quizá con más fuerza que antes. En efecto, en los años posteriores a la aprobación del PRMS los cálculos de consumo de suelo urbano presentan los indicadores más altos desde 1940, con un promedio anual de 1.215 hectáreas para las 37 comunas del Gran Santiago.

Las políticas del PRMS han demostrado ser inoperantes para evitar el crecimiento de la ciudad, al permitir un crecimiento mayor que el que se produjo durante la vigencia del D.L. 420. No cabe duda de que en esta situación influye el rol cada vez más activo del mercado inmobiliario, amparado en el éxito económico del país, lo que se ha traducido en un *boom* de la actividad, con cifras de venta de viviendas inéditas para el mercado nacional. Y aun cuando estos proyectos se desarrollan al interior de los límites definidos por el PRMS, el constante aumento en el valor del suelo, generado teóricamente por la escasez artificial que impone el PRMS, hace que los promotores orienten sus estrategias hacia los terrenos ubicados fuera del límite urbano.

En este contexto aparece una nueva tipología de proyecto inmobiliario, la cual ofrece mitigar las externalidades del modelo suburbano a cambio de la modificación de los límites del PRMS, desarrollando verdaderas ciudades con todo el equipamiento necesario para evitar la dependencia funcional con la ciudad consolidada.

#### El origen del megaproyecto: las parcelas de agrado de 5.000 metros cuadrados

El nacimiento de los megaproyectos se relaciona directamente con el fracaso comercial de los loteos de las parcelas de agrado de media hectárea, tipología de proyecto inmobiliario que se desarrolló en la década de los noventa bajo la Ley de Predios Rústicos 3.156. En esta normativa se autoriza a subdividir, en parcelas de media hectárea, los territorios ubicados fuera de los límites de acción de los planes reguladores metropolitanos, a

fin de desarrollar pequeños polos agrícolas con cultivos familiares. De esta forma, una normativa pensada para la explotación de pequeñas parcelas con fines agrícolas, es utilizada para ofertar un producto inmobiliario mucho más barato, ya que en estos sectores el valor de suelo está asociado al uso rural. Esgrimida a manera de resquicio, ha permitido subdividir prácticamente toda la periferia de la ciudad, llegándose a inscribir en el Servicio Agrícola y Ganadero (SAG) más de 60 mil hectáreas con este uso.

Los primeros proyectos de este tipo se desarrollaron con relativo éxito en el sector sur de Santiago, en comunas como Calera de Tango o Pirque, justamente cuando el problema de la contaminación empezaba a ser publicitado en la prensa. En esta coyuntura, los promotores inmobiliarios ofrecían un producto que cumple variadas utilidades como inversión inmobiliaria, especialmente para el ciudadano cansado de vivir en el centro de la ciudad:

- Medio ambiente favorable: una vivienda localizada en un entorno más natural y agradable, lejos de la ciudad, oferta que apunta a un mejoramiento importante de la calidad de vida.
- Relación precio-producto: un terreno de gran superficie, mucho más barato que la oferta existente para terrenos unifamiliares de ingresos altos o medio altos en las comunas tradicionales para este mercado.
- Negocio futuro: la posibilidad de multiplicar varias veces la inversión inicial cuando la ciudad llegara a estos sectores y fueran incorporados al plan regulador como tierras urbanas, permitiendo subdividir la parcela original en cinco lotes de mil metros cuadrados.

Esta última opción es la que atrae más a los potenciales habitantes, ya que se recuerdan los casos de La Dehesa, San Damián o Santa María de Manquehue, barrios que nacieron como parcelas de agrado para luego ser subdivididos.

Con el tiempo, ninguna de las opciones prometidas para las parcelas de agrado se cumplió en este sector. En primer lugar, la calidad de vida y el entorno con la naturaleza fueron rápidamente sobrepasados por los interminables tiempos de viaje entre las parcelas y los centros de trabajo, los cuales siguen ubicándose en el centro oriente de la ciudad. Es así como el aumento en los índices de congestión, producto del mismo crecimiento expansivo del modelo suburbano, incide negativamente en la valorización



de los predios y en la atracción del producto, bajando la plusvalía esperada. A esto se le suman los altos costos de mantención que implica tener predios de 5 mil metros cuadrados y, ante todo, la fuerte diferencia socioeconómica que existe entre las comunas cercanas a las parcelas y el mercado objetivo que llega a vivir a estos sectores, el cual busca emular la morfología del barrio alto "al costo".

Finalmente, la posible incorporación al área urbana de la ciudad se descartó al aprobarse el PRMS en 1994, y los territorios de Pirque y Calera de Tango quedaron gravados con usos no urbanos o incompatibles con una nueva subdivisión. Como la ley no tiene efecto retroactivo, queda sólo la posibilidad de desarrollar parcelas, al menos hasta el año 2020.

#### Aplicación del modelo de megaproyecto: el caso de la provincia de Chacabuco

##### *Migración de parcelas de agrado hacia la zona norte*

Con el congelamiento de la demanda de la zona sur, los nuevos proyectos de parcelas migran hacia el norte de Santiago, específicamente a la provincia de Chacabuco, esta vez esperando un aumento más probable de la plusvalía, por ser ésta el área de crecimiento natural del barrio alto, dada la escasa distancia que separa ambos territorios. Esta cercanía relativa se potencia por la anunciada construcción de nuevas autopistas entre ambos territorios, desarrolladas bajo el esquema de concesión por obra pública.

Uno de estos proyectos, la Radial o Acceso Nororiente, fue propuesto al Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones (MOP) como concesión por iniciativa privada, por una de las empresas con mayor cantidad de terrenos en la comuna de Colina. El sector de emplazamiento de los predios, el Valle de Chicureo en la comuna de Colina, se encuentra separado poco más de diez kilómetros de uno de los barrios más caros de Santiago (La Dehesa), un cordón montañoso que sería traspasado por la nueva autopista.

En este contexto, la apuesta de promotores y compradores de parcelas es que cuando se construya la autopista, la brecha entre los valores de suelo de ambos sectores, catorce veces más barata en Chicureo, se equilibre, subiendo los precios de las parcelas de forma importante. La presencia de

esta y otras empresas inmobiliarias importantes del país hace que la inscripción de parcelas en el SAG aumente de forma importante, ya que se vislumbra con ello un excelente negocio a futuro.

Esta acción se incrementó notoriamente una vez aprobado el PRMS el año 1994, ya que tanto Colina como Lampa y Tiltil quedaron fuera de los límites de acción del plan,<sup>3</sup> lo que permite desarrollar con libertad este tipo de proyectos. De esta forma, según cálculos del MINVU, entre 1994 y 1995 se inscribieron en la provincia de Chacabuco 32.635 hectáreas de parcelas de agrado.<sup>4</sup> Esta superficie equivale al 57 por ciento de toda el área urbanizada actual del Gran Santiago. De este total, 4.647 hectáreas salieron al mercado con proyectos inmobiliarios definidos, mientras que el resto sólo se inscribió esperando la llegada de la ciudad o la construcción de las autopistas. Solamente en la comuna de Colina se ofertaban 15.181 sitios de media hectárea en más de 140 proyectos.

A pesar de esta impresionante oferta, la demanda por parcelas siguió con un ritmo discreto. Según un catastro realizado por la asociación de inmobiliarios de la comuna de Colina,<sup>5</sup> en 1999 existían sólo 1.366 parcelas habitadas luego de cinco años de venta. Asimismo, se contabilizaban 5.150 parcelas vendidas pero sin ocupación, ya que los compradores estaban esperando la inauguración de las carreteras que conectarían sus predios con el barrio alto de Santiago. En resumen, descontando las unidades vendidas y habitadas, actualmente en la provincia de Chacabuco hay cerca de 10 mil lotes de este tipo desocupados.

#### La reacción del Estado: modificación al PRMS que incorpora la provincia de Chacabuco

##### *La presión de las parcelas de agrado: la antesala a los megaproyectos*

A pesar de la escasa demanda que presentaban las parcelas, el Estado decidió normar su desarrollo, debido a que la Ley 3.516 no consideraba la internalización de los impactos de cada loteo, lo que haría que los promo-

3 Provincias de Santiago, Cordillera y Maipo.

4 Memoria Explicativa Plan Regulador Metropolitano de Santiago. (SEREMI; MINVU, 1997).

5 Estudio de Demanda Proyecto de Concesión Autopista Radial Nor Oriente.

tores no estuvieran obligados a construir equipamientos y servicios básicos, ni tampoco obras de infraestructura de transportes o tratamiento de aguas servidas.

De esta forma, en 1997 se modificó el PRMS incorporando la provincia de Chacabuco al Área Metropolitana de Santiago, acción que suponía dos escenarios posibles para las parcelas existentes:

- cambiaban su uso de predios rurales a urbanos, lo que permitiría aumentar la subdivisión del suelo, sacando cinco o más lotes por unidad;
- se congelaba definitivamente su desarrollo, limitándolo a predios de 5 mil metros cuadrados (caso Pirque – Calera de Tango).

El anuncio de la modificación generó un cambio radical en la morfología de los proyectos de parcelas desarrollados por las empresas inmobiliarias con mayor presencia en la provincia. De esta forma, se propusieron los primeros megaproyectos que agrupaban terrenos de parcelas con escalas superiores a las 100 hectáreas. Estos proyectos fueron desarrollados sobre la base de Planes Maestros que consideran la inclusión de zonas de servicios y equipamientos como colegios, universidades o clínicas, además de mecanismos de internalización de impactos, como plantas de tratamiento de aguas servidas, nuevos accesos viales, áreas verdes e, inclusive, sistemas de transporte público para llegar al centro oriente de la ciudad.

Pero el cambio mayor que supone el paso de la parcela al megaproyecto está relacionado con la rentabilidad del suelo producto del aumento en la subdivisión y densidad de los lotes finales que se comercializan. De esta forma, si las parcelas de agrado con 5 mil metros cuadrados permitían densidades de 10 hab/há, los nuevos megaproyectos proponen aumentar en diez veces esta cantidad, llegando a cifras que oscilan entre los 60 y 125 hab/há, con un promedio de 85.

*Incorporación de los megaproyectos a la Normativa de Ordenamiento Territorial del Estado: creación de las Zonas Urbanas de Desarrollo Condicionado (ZODUC)*

La presión de generar grandes superficies habitacionales con parcelas de agrado, sin una normativa que considerara el control de las externalida-

des, hizo que el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo decidiera normar esta situación, incorporando la provincia de Chacabuco al Plan Regulador Metropolitano aun cuando la demanda de las parcelas mostraba una tendencia a la baja, siendo cada vez menor la cantidad de habitantes que optaban por este producto.

Con esta modificación, en 1997 el área de expansión del Gran Santiago aumentó en 7.600 hectáreas,<sup>6</sup> lo que llevó al Estado a contradecir su principal política nacional de desarrollo urbano: el fomento del crecimiento por densificación.

Del total de suelo urbano incorporado, 5.490 hectáreas<sup>7</sup> correspondieron a las ocho grandes empresas que desarrollaron los megaproyectos, convirtiendo las parcelas en una nueva tipología de zonificación de uso de suelo, pensada especialmente para este propósito: las Zonas Urbanas de Desarrollo Condicionado (ZODUC).

Según la Memoria de la modificación del PRMS; las ZODUC fueron creadas para satisfacer una demanda de localización periférica de los ciudadanos, razón por la cual se ubican fuera de las áreas de expansión de los poblados existentes en la provincia. En estos territorios se propusieron las Áreas Urbanas de Desarrollo Prioritario (AUDP), que también agrupan megaproyectos, pero con un mercado socioeconómico más bajo, debido probablemente al efecto que genera la cercanía con los poblados existentes, todos con altos índices de pobreza.

Según el artículo 4.7.2.2 de la Memoria Explicativa, la localización de las ZODUC se fundamenta por “la ocupación de [terrenos con] baja aptitud silvoagropecuaria y se delimitan por accidentes geográficos o infraestructura vial de interés metropolitano existente y proyectada”.

Más adelante se señala “la necesidad de establecer territorios urbanos y homogéneos que obedezcan a criterios urbanísticos y objetivos del Plan”; “sin embargo —se agrega—, no coinciden necesariamente con los límites de las zonas determinadas según calidad de suelo, dado que ellas se distribuyen en forma homogénea y fragmentaria. De esto resulta que se produzcan inclusiones de fragmentos de territorios con aptitud [agrícola], lo que no vulnera el criterio general que ha inspirado su formulación”.

6 Fuente: Memoria Modificación. (PRMS, 1997).

7 Esta superficie equivale al 49 por ciento del área disponible del Gran Santiago, hasta antes de la modificación.

Llama la atención que en esta compleja descripción no se señale que las ZODUC nacen a partir de la ubicación de loteos inmobiliarios, primero bajo la figura de las parcelas y luego bajo el concepto del megaproyecto. Lo anterior no sólo queda demostrado al superponer la localización de los megaproyectos y las nuevas zonas, sino en las condiciones que la normativa exige para aprobar los loteos, a saber:

- Superficies superiores a 300 hectáreas, justificadas para generar entidades autónomas con masa crítica que permita financiar áreas de equipamiento y servicios internos. Concepto de ciudades satélites.
- Destinación de 5 por ciento de la superficie urbanizable para estos usos de servicios y equipamientos.
- Destinación de un 5 por ciento para zonas con densidades de 300 a 400 hab/há (2 por ciento) y 401 a 500 hab/há a fin de inducir la edificación de viviendas sociales y económicas y evitar la fuerte y evidente segregación social que se da actualmente en los centros urbanos.
- La definición de una densidad promedio de 85 hab/há ( $\pm 10$ ) para la edificación de viviendas, aumentando la constructibilidad actual de las parcelas en ocho veces (de 0,15 a 1,2).

Todos estos requerimientos se inscriben dentro del nuevo modelo del megaproyecto, a excepción, quizá, de la normativa que exige densidades que permitan inducir el desarrollo de viviendas sociales, situación que tiene pocas posibilidades de éxito. En efecto, se debe considerar que la localización de los megaproyectos ZODUC fuera de los límites de los poblados existentes, habitados por sectores de bajos ingresos, se fundamenta en la posibilidad de aislarse de estas localidades, a fin de generar una oferta con un mercado objetivo distinto.<sup>8</sup> En este contexto, resulta poco probable que los megaproyectos desarrollen viviendas sociales en su interior, a menos que esta condición se exija especificando el tipo de uso y no la densidad.

8 Similar a lo que ocurre entre los loteos del sector El Carmen y la población La Pincoya en la comuna de Huechuraba.

### Las contradicciones de los megaproyectos

La modificación de normativas consideradas intocables, como la ampliación del límite de expansión urbana y la ocupación de territorios rurales, demuestra el éxito del modelo del megaproyecto como instrumento para propiciar un crecimiento expansivo de la ciudad.

A pesar de lo anterior, aparecen serios cuestionamientos que tienen que ver con la factibilidad de materialización de estos loteos, mostrando contradicciones que tocan directamente a los actores públicos y privados involucrados en este proceso.

#### Factibilidad de mercado

Desde el punto de vista teórico, los megaproyectos nacen como una alternativa eficiente para expandir la ciudad, que justifica su gran escala en la posibilidad de generar una masa crítica poblacional que sostenga económicamente nuevas áreas de servicios y equipamientos capaces de dar autonomía a los loteos. Tomando conceptos del Nuevo Urbanismo, los promotores inmobiliarios ofrecen *nuevas ciudades*, que resolverán todos los requerimientos al interior de sus límites con una dependencia cada vez menor a la ciudad consolidada. Esta promesa hace que el Estado autorice esta medida, creando una normativa especial en la Ordenanza del PRMS.

A partir de este criterio, la factibilidad del modelo autónomo dependerá del éxito comercial que tengan los loteos cuando salgan al mercado. No obstante, diversos estudios cuestionan seriamente este aspecto debido a la escala de los megaproyectos y, en particular, al volumen de oferta que se define para una provincia rural como Chacabuco.

Al respecto, cabe recordar que la totalidad de los desarrollos inscritos en las ZODUC consideran 81.721 unidades de vivienda,<sup>9</sup> lo que equivaldría aproximadamente a 300 mil habitantes. De este total, sólo un proyecto, Ciudad Chicureo, en Colina, propone un tamaño similar a la comuna de Providencia (1.060 hectáreas),<sup>10</sup> con una cabida poblacional de 50 mil

9 Todas las cifras de oferta y demanda corresponden a estudios y proyecciones de las Direcciones de Vialidad y Planamiento del Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones.

10 Ubicada en el centro oriente de la ciudad. Concentró la primera migración de edificios de oficinas del centro histórico de la ciudad.

habitantes.<sup>11</sup> Cabe recordar que esta comuna, como centro de negocios y prolongación natural del centro histórico de Santiago, ha tomado años en consolidarse.

A esta oferta se le debe agregar la que aportan los megaproyectos inscritos dentro de las AUDP (ligadas a las ciudades existentes), cifra que asciende a 40.960 lotes en 943 hectáreas. En resumen y considerando las parcelas de agrado todavía disponibles, el total de la oferta de la provincia de Chacabuco, previsto a veinte años, llegaría a 140 mil lotes en casi 18 mil hectáreas urbanas y agro-residenciales. Según proyecciones del MOP, sólo el 30 por ciento de esta oferta sería cubierta por el mercado metropolitano, con una concentración mayoritaria en los proyectos AUDP que apuntan a mercados medios o medio bajos.

De esta forma, los megaproyectos ubicados en la comuna de Lampa (con un mercado similar a Maipú o La Florida) concentrarían el 62 por ciento de la demanda total de la provincia, mientras que los proyectos orientados al mercado del barrio alto de la ciudad, ubicados en la comuna de Colina, absorberían sólo el 25 por ciento de su oferta, lo que resulta coherente, dada la baja participación porcentual de este segmento en el total metropolitano.<sup>12</sup> El 5 por ciento restante se localizaría en la comuna de Tilttil, ocupando tan sólo 3 mil de los 25 mil hogares previstos.

Es importante señalar que esta proyección depende de una serie de supuestos optimistas, que consideran, por ejemplo, que el PIB del país crezca al 6 por ciento anual, que se mantenga un aumento sostenido del ingreso, que el PRMS no siga aumentando la oferta de suelo al interior de Santiago (principal ventaja comparativa de Chacabuco), y que todas las autopistas y trenes suburbanos anunciadas por la autoridad se construyan en los plazos asignados.

Al respecto, en noviembre de este año [2000], el MOP anunció el fracaso de la licitación de la Radial Nor-Oriente,<sup>13</sup> mientras que el proyecto del ferrocarril a Tilttil quedó fuera de los planes de licitación del sistema de trenes suburbano. Asimismo, en el mes de agosto el MINVU anunció

11 Corresponde a la oferta considerada por el proyecto inmobiliario. Si se aplica el potencial asignado por la densidad del PRMS, 85 hab/há, se llega a 90.100 habitantes, cifra superior a una comuna completa como Vitacura (85.659 habitantes según proyección INE al año 2000).

12 Los hogares con ingresos superiores a 100 UF representan el 12 por ciento del total del Gran Santiago.

13 *Diario Financiero*, edición del 17 de noviembre de 2000.

que se evalúan nuevas ampliaciones del límite urbano,<sup>14</sup> esta vez al interior de la ciudad, también bajo la figura de los megaproyectos.

Según estimaciones del MOPTT, la no construcción de la autopista Radial Nor-Oriente debiera producir un impacto negativo que afectaría en un 30 por ciento la demanda inmobiliaria de la provincia, con un impacto mucho mayor en la comuna de Colina. En este escenario, los hogares proyectados bajarían a 28 mil, cubriendo sólo el 20 por ciento de la escala ofertada.

No cabe duda de que, en este nuevo escenario, la posible ampliación del límite urbano en Santiago debiera generar un impacto todavía mayor, a pesar de que no existen estimaciones al respecto. En esta afirmación se debe considerar que la principal ventaja comparativa de las ZODUC de Chacabuco está relacionada con la escasez de suelo que presenta la ciudad, producto del límite urbano del PRMS. De esta forma, si aparece una nueva oferta mucho más cercana a los centros estratégicos, las posibilidades de éxito de las *nuevas ciudades* disminuyen de forma importante.

Como se ve, la factibilidad de mercado de los megaproyectos presenta todavía numerosas interrogantes, relacionadas con la posibilidad de prever escenarios de demanda que dependen de muchos supuestos incontrolables. En este criterio, ni siquiera se considera la actual sobreoferta que existe en Santiago, de aproximadamente 11 mil unidades, y la paulatina baja en la demanda inmobiliaria de la ciudad, agravada en estos últimos años por la crisis económica que afecta al país, pero también por la estabilización de este mercado con respecto al *boom* de los años 1995-1997.<sup>15</sup> Aplicando otro criterio, las proyecciones realizadas por empresas consultoras de mercado arrojan un escenario todavía más complejo para los megaproyectos. Según las estadísticas de Collect durante el periodo 1982-1999, la mayor demanda de viviendas nuevas llegó a 12 mil unidades, en 1996.

Assumiendo que a futuro, por el crecimiento de la economía y el aumento del ingreso, se mantiene constante la cifra observada en la punta

14 *Diario Financiero*, edición del 21 de agosto de 2000.

15 Se debe considerar que las cifras altas de demanda estaban relacionadas con un periodo corto (1985-1995), en que ingresó una gran cantidad de población al mercado. Este segmento socioeconómico, que por primera vez tenía acceso a la vivienda, fue el que más creció producto del despegue económico del país, lo que explica el desarrollo de comunas como Maipú o La Florida. Una vez cubierto este déficit, acumulado por años, las cifras de demanda debieran mantenerse en rangos más bajos, reflejando un mercado inmobiliario en estado de equilibrio.



del ciclo, y considerando una captación del 40 por ciento<sup>16</sup> de la demanda metropolitana en los próximos quince años, para cubrir la oferta total de megaproyectos en Chacabuco tendrían que pasar más de treinta años, plazo en que resulta imposible prever la aparición de nuevas coyunturas que compliquen aún más la venta de los lotes.<sup>17</sup>

A pesar de haber pasado tres años desde la modificación del PRMS, los megaproyectos de Chacabuco todavía no ofertan sus loteos, y los primeros en hacerlo gestionan permisos de construcción equivalentes a un 10 por ciento de la oferta total aprobada por el PRMS. En esta misma provincia, el megaproyecto Polo Santa Sara quebró, y el de Tapihue, 25 mil unidades en Tiltil, se abandona, ya que la empresa inmobiliaria lo tiene en venta.

#### *Factibilidad urbana*

La superficie de suelo aprobado para las ZODUC y AUDP es equivalente a toda el área de expansión urbana que definió el PRMS para el Gran Santiago en 1994. En este contexto, al incorporar la provincia de Chacabuco, el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo no sólo contradice su política de favorecer el crecimiento en densificación, sino que, con el aporte de las parcelas, duplica el área de crecimiento que estaba prevista para veinte años, cuando sólo habían pasado tres desde la promulgación del plan original.

La factibilidad urbana de los megaproyectos está directamente ligada a su éxito de mercado, ya que ésta es la única justificación que se consideró para generar la política territorial. En este contexto, la autonomía de los loteos, principal concepto urbano propuesto, dependerá de la demanda de hogares que ellos tengan, escenario ajeno a la acción del MINVU.

Lo anterior no debiera generar mayor problema, si no fuera por la escala que se proyecta en cada loteo. De esta forma, si el parámetro de referencia es generar ciudades nuevas de 20 mil o 50 mil habitantes en diez años, es muy probable que las nuevas ciudades no se concreten como

16 Supuesto de las empresas inmobiliarias de la provincia.

17 Debido al carácter cíclico de este mercado, muy sensible a la situación económica del país. Estos explica cómo en veinte años se hayan producido dos crisis importantes, que han afectado seriamente la rentabilidad de muchas empresas inmobiliarias.

han sido consideradas, por los problemas de demanda descritos en el acápite anterior.

En este aspecto, se debe considerar que los requerimientos de equipamientos (5 por ciento de la superficie) se exigirán, según la Ordenanza del PRMS, sólo en materia de urbanización básica (calles y ductos) y de acuerdo con el avance del loteo, por lo que ambas variables están directamente ligadas. Por otro lado, como es probable que la venta sea menor a la esperada, la falta de una masa crítica definirá equipamientos menores a los considerados en los Planes Maestros, con una escala que resuelva sólo las demandas vecinales de cada ZODUC, lo que probablemente implicará que la dependencia con Santiago se siga manteniendo en los próximos años.

Al respecto, las proyecciones del MOP señalan que al año 2010, el 70 por ciento de los viajes generados en Chacabuco tendrán como destino el Gran Santiago, en particular el centro oriente de la ciudad. En este escenario, la mayor dependencia estará dada en flujos con destino trabajo y educación, lo que actualmente representa más del 60 por ciento de los viajes en Santiago en las horas punta de la mañana y la tarde (periodos que generan la mayor congestión). En este escenario, las autoridades prevén serias complicaciones para la red estructurante de Santiago, en especial para el área norte de la ciudad, con altos grados de saturación y congestión en los puntos de acceso entre ambos territorios. De esta forma, la baja autonomía de las ZODUC equivaldrá a mantener un modelo similar a las parcelas, ya que si bien existirán algunos servicios y equipamientos básicos, el aumento en la densidad implica mayores viajes e impactos, lo que compensa la situación llegando a resultados muy similares con respecto al modelo anterior.

En esta situación también se deben considerar los impactos ambientales asociados a las descargas de aguas servidas sobre un sector que no presenta una adecuada oferta de ductos para estos fines. Así, y aun cuando la normativa exige plantas de tratamiento para cada ZODUC, todavía no está resuelto el empalme de los ductos locales a las redes maestras de Santiago. Lo mismo ocurre con el tratamiento de las aguas lluvia, las cuales en principio estarían desaguando en los actuales esteros de Lampa y Colina.

### Hipótesis: megaproyectos y PRMS, modelos funcionales a la expansión metropolitana

#### *Las ciudades virtuales*

Al analizar las proyecciones y escenarios de demanda inmobiliaria anual de Santiago, visualizados por entes públicos y privados, y al compararlo con la escala de oferta de los megaproyectos de la provincia de Chacabuco, se puede comprobar que existe un desequilibrio evidente. En este contexto, el hecho de que las empresas destinen recursos financieros importantes a diseñar y evaluar estos loteos escapa a la lógica tradicional de mercado.

Si pensamos que esta venta tiene poca factibilidad en la escala que se propone, y consideramos que el negocio inmobiliario seguirá actuando según criterios económicos, es obvio que estamos ante otro tipo de negocio, que no busca necesariamente la venta de lotes o edificios, sino que apunta a la plusvalía que produce una modificación de los usos de suelo, permitiendo que los predios pasen de fundos rurales a terrenos urbanos.

El negocio de la renta incremental del suelo, presente a lo largo de toda la historia de Santiago, se había visto interrumpido por las nuevas políticas de ordenamiento territorial definidas a partir de 1994, las cuales no eran funcionales a la incorporación de suelos rurales, ya que tenían como objetivo frenar el crecimiento expansivo de la ciudad. En este contexto, el megaproyecto aparece como un artificio que permite ofrecer una modalidad de crecimiento distinta, sustentable, que controla las externalidades y evita la dependencia del loteo periférico con el centro de la ciudad.

Desde este enfoque, nuestra hipótesis es que un porcentaje importante de los megaproyectos de Chacabuco ha sido propuesto para justificar una modificación en los usos de suelo, criterio que prima por sobre la venta de los lotes individuales. El éxito de esta medida se comprueba en la modificación al PRMS en 1997, política pública que generó un incremento de valorización considerable para los megaproyectos originales de parcelas, al multiplicar diez veces la productividad del terreno.

Al respecto, estimaciones iniciales señalan que si los terrenos rurales hasta antes de la modificación tenían un valor comercial de 1,9 dólares por metro cuadrado, con los usos ZODUC este valor habría llegado a 8,2 dólares, lo que da un aumento de 6,3 dólares por metro cuadrado. Si se

considera que los ocho megaproyectos involucran más de 54,9 millones de metros cuadrados, es fácil apreciar la excelente rentabilidad que se obtuvo por el solo hecho de incorporar dichos territorios al área urbana de Santiago.

En este esquema, se puede concluir que los megaproyectos actúan como un "puente" que se salta la ciudad, ya que el aumento en la valorización del terreno permite realizar otros negocios más seguros y rentables.<sup>18</sup> Como los escenarios considerados para la materialización de los loteos son prácticamente imprevisibles, la forma inicial con que se presenta el megaproyecto puede diluirse en el tiempo, sin que nunca se materialice como estaba definido. Si bien el negocio de la renta incremental del suelo es antiguo, nuestra hipótesis principal apunta a su complejización, a una nueva modalidad que se diferencia del sistema anterior en tres aspectos centrales:

- Una inversión mucho mayor en la propuesta de modificación de usos de suelo que llega a definir nuevas ciudades de última generación, con todos los costos que ello involucra en proyectos de diseño, estudios de mercado, etcétera.
- La posibilidad de que los proyectos nunca se concreten y que existan sólo en virtud de su posibilidad de generar plusvalía, la que puede ser invertida en áreas de negocio mucho más rentables.
- La renta incremental del suelo y la expansión suburbana se inscriben dentro de la lógica de planificación territorial del Estado, que propone exactamente lo contrario.

Con este criterio, se podría pensar que estamos ante una nueva forma de liberalización de los mercados de suelo urbano que llega a mejores resultados que la anterior política,<sup>19</sup> pero con mecanismos mucho más sutiles o elaborados que tienen como forma final el megaproyecto. No cabe duda de que gran parte del éxito de esta modalidad está basado en el actual sistema de planificación del Estado.

18 Una tasación de banco sobre un predio urbano de grandes dimensiones permite generar recursos vía crédito, que pueden ser reinvertidos en áreas de negocio más seguras, sin que el proyecto se construya como fue pensado y publicitado.

19 La rentabilidad de una modificación en los usos de suelo es mucho mayor si se asume un escenario que restringe la oferta.

### *El Plan Regulador inmobiliario como política de Estado*

Anteriormente se hacía mención a los nuevos mecanismos que el mercado utiliza para generar plusvalía urbana a través de los megaproyectos. El éxito de este intento depende de una modificación normativa importante, que según la actual política nacional de desarrollo urbano se debiera fundamentar en aspectos urbanos, económicos y, ante todo, de *equidad social*.

A pesar de estas buenas intenciones, la modificación del PRMS que incorporó la provincia de Chacabuco duplicó el área de crecimiento de Santiago, con justificaciones de mercado que sólo apuntan a generar una oferta de suelo acorde con la demanda de vivir en hogares de baja densidad. Como lo anterior supone una contradicción evidente con la política oficial, se definió el concepto de las ZODUC, a fin de que las nuevas áreas fueran autónomas e independientes.

A pesar de que este criterio es atendible, resulta difícil entender las justificaciones que se esgrimen para localizar las nuevas áreas urbanas ZODUC, dejando a otros territorios gravados con usos no residenciales. Al respecto, es insólito que no se haga mención a la existencia previa de los megaproyectos, aun cuando la relación entre ambas variables sea evidente para todos los actores y para parte importante de la ciudadanía.<sup>20</sup>

Con este criterio, se podría pensar que, a futuro, la única justificación real para pedir el cambio de uso de suelo estará dada por la escala de los terrenos, ya que los pequeños propietarios, que en el caso de Chacabuco ya tenían su parcela inscrita en el SAG, quedan gravados con este uso, mientras que los grandes propietarios, bajo el modelo del megaproyecto, obtienen una plusvalía impresionante. Así, se da la paradoja de que en un sistema en teoría restrictivo al crecimiento por expansión, está permitido ocupar tierras rurales cuando en esos terrenos se propone una expansión mediante megaproyectos.

Pensamos que la respuesta a esta paradoja está en el carácter arbitrario del Plan Regulador actual. De esta forma, si se define un límite urbano y ciertos usos de suelo en algunos sectores de la ciudad, y no en todos, sin

que los propietarios de los terrenos incurran en costos importantes, ¿por que no inventar nuevas zonas que cumplan con estos mismos requisitos?

En resumen, ¿por que el límite no se puede ampliar arbitrariamente, si su fundamento de trazado es en sí arbitrario? Si a este intento se le agrega la potencia gráfica de exposiciones, seminarios y evaluaciones, y la modernidad asociada a los megaproyectos, es muy probable que el intento sea exitoso, sobre todo si la escala es lo suficientemente grande como para "generar territorio".

El análisis realizado nos lleva a concluir que el actual sistema de planificación arbitrario y "restrictivo" es un excelente instrumento para expandir la ciudad libremente, por lo que su compatibilidad con el concepto de megaproyecto es casi perfecta. De esta forma, se puede pensar que a futuro se seguirán modificando los límites urbanos en la medida en que existan megaproyectos que así lo requieran.

La justificación de esta hipótesis se puede resumir en tres aspectos centrales:

- Un megaproyecto es en esencia una "zona de uso de suelo" tipo PRMS, limitada y acotada arbitrariamente. Las facultades o condiciones de dicha zona para optar a un aumento de la plusvalía sólo están dadas por la voluntad del empresario inmobiliario y del funcionario planificador, y por la escala del proyecto.
- Así, mientras mayor sea el tamaño de uno o varios megaproyectos, más posibilidades tienen de ser una zona adicional del Plan Regulador, ya que resulta poco probable que el plan se modifique para ingresar un loteo pequeño.
- Ambos sistemas designan arbitrariamente hacia dónde y cómo debe crecer la ciudad. Si bien la lógica del megaproyecto es entendible, puesto que se trata de un terreno privado que busca la renta incremental del suelo, la del Plan Regulador carece de todo sentido, ya que se trata de un territorio de todos, en el que la acción del Estado convierte a ciertos ciudadanos en ricos propietarios de potenciales megaproyectos,<sup>21</sup> mientras que los otros son gravados para siempre con usos de baja rentabilidad.

<sup>20</sup> Antes de su aprobación, el nuevo PRMS fue conocido como el "Plan Camaleón", debido a que una de las ZODUC, ubicada en los terrenos de un familiar de un ministro de Estado, era en origen un área restringida al uso residencial. El cambio de uso nunca tuvo una respuesta oficial y fundamentada por parte de la autoridad de la época.

<sup>21</sup> Esto se puede apreciar claramente en los propietarios de los terrenos periféricos ubicados dentro del límite urbano.

Por lo anterior, concluimos que el PRMS no contradice sus principios de ordenamiento territorial al incorporar áreas rurales acotadas por megaproyectos y con ello expandir la ciudad. Esta acción obedece a su lógica de planificación arbitraria, que genera riqueza en ciertos sectores por sobre otros, con justificaciones que caen sólo en la percepción del funcionario planificador con respecto al futuro de la ciudad. Si lo hace arbitrariamente definiendo un límite urbano, es perfectamente factible que varios megaproyectos generen un nuevo Plan Metropolitano. La situación es simétrica, porque la lógica de planificación estatal y la privada de los megaproyectos es la misma: la riqueza arbitraria del suelo urbano.

### Conclusiones

A nuestro juicio, no existe mayor problema en que el Estado modifique sus planes reguladores para incorporar megaproyectos, en la medida en que se internalicen los impactos que generará esta acción sobre el resto de la ciudad. Dicho de otra manera, si la modificación del PRMS es un excelente negocio para las empresas inmobiliarias, que esta acción no genere un impacto negativo para los ciudadanos que no se verán beneficiados por esta modificación.

Lamentablemente esto no ha ocurrido hasta la fecha, en especial por la mantención del esquema de planificación arbitrario y "restrictivo" tipo PRMS. El caso de la provincia de Chacabuco demostró cómo una correcta estrategia de megaproyectos desencadenó la más importante modificación normativa territorial de los últimos años, generando una ganancia en plusvalía superior a los 450 millones de dólares,<sup>22</sup> con precarios sistemas para internalizar los impactos de este supuesto crecimiento.

Las modificaciones en estudio para Pudahuel,<sup>23</sup> Gran Valparaíso<sup>24</sup> y Gran Concepción<sup>25</sup> demuestran que esta tendencia iniciada en Chacabuco debiera seguir ocurriendo en los próximos años, tanto en Santiago como en las principales áreas metropolitanas del país. A ello se suman los nuevos

anuncios de la Subsecretaría de Vivienda y Urbanismo, que señalan que se estudian nuevas modificaciones al límite urbano, esta vez al interior de Santiago. En estos casos, señala la autoridad, se estudian las peticiones de nuevos megaproyectos ubicados fuera de los límites actuales.

Ante esta situación, resulta paradójico ver cómo el Estado rompe su principal política nacional de desarrollo urbano, que privilegia la densificación por sobre la extensión de la ciudad, sin que se desarrollen verdaderos mecanismos de control de impacto y externalidades, haciendo que el concepto de "autonomía funcional" dependa del éxito comercial de los proyectos, situación altamente cuestionable por la envergadura de oferta y los plazos de venta considerados. En efecto, si se analiza la evolución y demanda de los grandes proyectos que han tenido éxito, como Ciudad Empresarial, San Carlos de Apoquindo o El Carmen de Huechuraba, se puede observar cómo las velocidades de venta son mucho más discretas que las supuestas por los nuevos megaproyectos. A la fecha y después de cinco años de su anuncio, Curauma [Valparaíso] sólo tiene 700 casas vendidas y poco más de 300 habitadas. Sin embargo, el nuevo Plan Intercomunal de Valparaíso propone cambiar el uso de suelo actual del predio de más de 2 mil hectáreas

Para solucionar esta situación, urge redefinir el sistema de planificación urbana actual, donde los instrumentos como el PRMS sólo consideran aspectos formales y voluntaristas para decidir cómo y hacia dónde debe crecer la ciudad. En ese afán, la propia debilidad y arbitrariedad del sistema hace que aquellos ciudadanos que pueden generar focos de expansión más intensivos en escala, tengan mayores posibilidades de conseguir un cambio de uso de suelo.

22 Estimación basada en incremento por metro cuadrado.

23 La ciudad empresarial ENEA, Parque de Negocios; Izarra, de Lo Aguirre; Ciudad Jardín, Lo Prado; Las Lilas, entre otros.

24 Curauma, Siete Hermanas, Quilpué Señoret, etc.

25 Seccional El Venado en San Pedro de la Paz.



## El traje nuevo del emperador: las políticas de financiamiento de vivienda social en Santiago de Chile\*

Alfredo Rodríguez y Ana Sugranyes

A mediados de julio de 2006, el gobierno chileno anunció importantes cambios en las políticas habitacionales para el periodo 2007-2010. Estos cambios se refieren no sólo a la cantidad de viviendas sociales que se construirán, sino muy específicamente a la calidad tanto de las futuras viviendas como de las ya construidas. Así, se ha expresado una nueva preocupación por las características materiales y arquitectónicas de las nuevas viviendas, por su localización en la trama urbana, por la integración de sus residentes a la ciudad y por el mejoramiento del stock<sup>1</sup> ya construido.

Lo más significativo de estas declaraciones es que por primera vez se reconoce explícitamente la mala calidad del stock de viviendas sociales construidas, y se proponen medidas para resolver este problema. La mala calidad no se refiere únicamente a las características materiales de las viviendas. Asimismo son de mala calidad —de muy mala calidad— las condiciones sociales de las familias que allí residen, la convivencia entre ellas, y la localización e inserción de los conjuntos en la trama urbana.

Dichas condiciones han sido reconocidas no sólo explícitamente (“No queremos que los próximos gobiernos tengan que deshacer lo que nosotros hicimos mal ahora en vivienda, del mismo modo como nosotros estamos recuperando barrios porque antes no se pensó en ellos”),<sup>2</sup> sino que literalmente se ha comenzado deshacer lo mal hecho: se inició la

\* Publicado originalmente en: Domike, Arthur (Ed.) (2008). *Sociedad civil y movimientos sociales. Construyendo democracias sostenibles en América Latina*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo. pp. 265-285.

1 A los propósitos de este trabajo se empleará el término “stock” para referirse a las viviendas sociales en tanto mercancías y también en cuanto a la dimensión masiva de las unidades construidas entre 1980 y 2000.

2 Entrevista a Ministra de Vivienda y Urbanismo, *El Mercurio*, 2006.

demolición de viviendas en dos grandes conjuntos de viviendas sociales, uno de 900 y otro de 1.400 viviendas.

### La fábula

Hasta 2006, cuando se preguntaba a las autoridades del sector vivienda sobre las deficiencias que mostraban los conjuntos de viviendas sociales, la respuesta habitual tendía a minimizar las limitaciones, argumentado que las críticas no tomaban en cuenta los “miles de unidades construidas”, y desconocían que “nuestra política habitacional es un ejemplo en América Latina”.

En parte, las autoridades tenían razón. Durante los últimos dieciséis años se construyeron muchas viviendas en el país: casi 2 millones de unidades, de las cuales más de 500 mil han sido viviendas sociales.<sup>3</sup> Esta producción masiva, que ha reducido el déficit habitacional acumulado, fue el producto de un mecanismo de financiamiento público, del presupuesto del Estado, que subsidia la demanda y así garantiza la oferta: el “subsidio habitacional”.

Este modelo de financiamiento se ha difundido en otros países de América Latina. Salas señala que el modelo chileno “ha deslumbrado a no pocos países del continente americano. Ecuador impulsó un fugaz programa por el ‘Método A+B+C’ (...) Guatemala, Colombia, Honduras, Venezuela publicitan acciones testimoniales y convulsivas de financiación de viviendas, miméticas con la alianza virtuosa que combina ahorro, subsidio y crédito” (2002: 66). Diversos autores han escrito informes sobre el mecanismo del subsidio en Chile para diferentes organismos internacionales —CEPAL (Held, 2000), Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (Mayo, 1999; Rojas, 1999; Gilbert, 2001); PNUD (Acevedo y Pleitez, 2003)—, en los cuales explican su génesis y lo comparan con experiencias posteriores implementadas en otros países.

En lo que no tenían razón las autoridades era en que, en estos y otros informes de expertos, tal como nos lo señaló en una entrevista un ex subsecretario de Vivienda del Ecuador, “se citan cifras, estadísticas, se incluye

3 Los resultados del Censo de Población y Vivienda (INE, 2002) identifican un parque del orden de 4,5 millones de viviendas en el país. Según el Banco Central de Chile (2002), durante los veinte últimos años (de 1980 a 2000) se han construido 1.912.521 viviendas, que representan el 43 por ciento del parque total.

alguna referencia marginal a efectos colaterales, pero nunca se muestran los productos materiales: las viviendas, los barrios degradados”.<sup>4</sup>

Dado que tradicionalmente las políticas han sido concebidas para reducir el déficit habitacional y mejorar la calidad de vida de las familias pobres, trasladándolas desde asentamientos precarios a conjuntos de viviendas sociales nuevas, es razonable que se piense que el stock construido se considere parte de la solución al problema. Sin embargo, diversos estudios realizados desde mediados de los años noventa señalaban lo contrario: el stock construido no formaba parte de la solución, sino que era un nuevo problema.<sup>5</sup> Tal como lo formulamos tiempo atrás: “Si las familias ‘sin techo’ eran en los años setenta u ochenta el gran problema social habitacional en Santiago de Chile, ahora, en la década de 2000, lo son las familias ‘con techo’” (Rodríguez y Sugranyes, 2005: 16).

Ahora, después de casi doce años de publicado el primer artículo crítico (Ducci 1994), se reconoce que la política de vivienda social en Chile no era tal, sino que sólo se trataba de una política de financiamiento para la construcción de viviendas baratas. Política muy exitosa para las empresas constructoras en cuanto les permitió construir un gran número de viviendas, pero que ha terminado creando un nuevo problema de vivienda y urbano: los guetos urbanos. Todo esto nos recuerda la fábula del traje nuevo del emperador de Hans Christian Andersen. ¿No estará desnudo el emperador?

### Cómo una política habitacional exitosa se convierte en un fracaso: algo de historia

El tema de los “con techo” se viene forjando desde finales de los años setenta. Durante la dictadura militar, y bajo los auspicios de un grupo de jóvenes economistas formados en la teoría neoliberal de cuño estadounidense —más tarde conocidos en Chile como *Chicago boys*—, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) creó el sistema enlazado de subsidio-ahorro-crédito para asegurar la participación de las empresas constructoras. La figura es excepcional y no tiene parangón en América Latina:

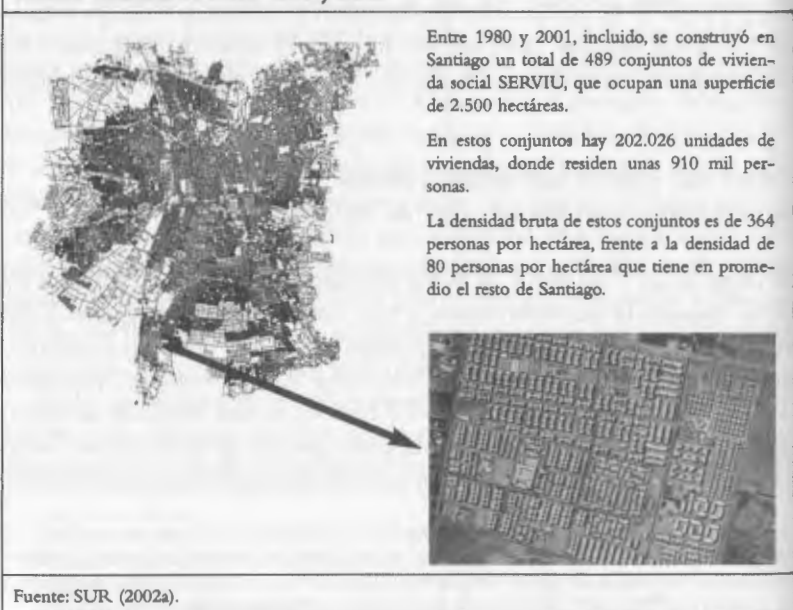
4 Entrevista a A. Andino, Quito, octubre 2006.

5 Desde la segunda mitad de los años noventa han surgido numerosas voces de atención, por ejemplo: CChC (1997), Crespo y otros (2000), Ducci (1997), Rodríguez (2001), Rodríguez y Sugranyes (2002), SUR (2002a), SUR Profesionales Consultores (2000).

combina una larga tradición de intervención estatal en temas sociales, con la protección del mercado habitacional.

La respuesta empresarial a esta iniciativa estatal fue rápida: durante lo más profundo de la crisis económica del inicio de los años ochenta, los empresarios compraron grandes paños de terreno en lo que era entonces la periferia de Santiago. Estas reservas de terrenos han sido la garantía de funcionamiento, y ahora son una señal de agotamiento, de este sistema de producción masiva de viviendas sociales. Con estas reservas, las empresas han definido la localización de la vivienda social. Ahora estos terrenos, con sus conjuntos de viviendas sociales, ya no son la periferia; forman parte de la ciudad consolidada. El aumento del valor del suelo urbano, especialmente durante la década de 1990, contribuyó a poner al sistema en jaque; ahora el mundo empresarial decidió que estas reservas de terrenos ya no soportan inversiones bajas como las de la vivienda social, que actualmente se construyen lejos, fuera del Gran Santiago.

Plano 1: Santiago de Chile: localización conjuntos de viviendas sociales construidos entre 1980 y 2001



Desde 1985, el Estado chileno ha centrado su política de financiamiento habitacional en la disminución del déficit acumulado, y lo ha logrado.<sup>6</sup> La reducción del déficit se ha dado con tasas de construcción similar a la que conocieron los europeos después de la Segunda Guerra Mundial, a razón de la construcción anual de diez viviendas por cada mil habitantes. Pero después de más de veinte años de lo mismo, el objetivo de reducir el déficit ya no es suficiente. El mayor déficit de calidad de vida se da ahora en los proyectos de vivienda social que el Estado ha financiado. Es un problema que muchos otros países han conocido, especialmente los europeos, y lo han superado.

Uno de los mayores obstáculos que impide innovar y proponer alternativas es que el modelo de producción de viviendas sociales en Chile está aprisionado en un mercado cautivo con actores plenamente satisfechos. Las bases de entendimiento entre el Estado que financia y unas pocas empresas que producen sin riesgo, son perfectas: el MINVU otorga subsidios y asigna las viviendas a quienes han postulado; las empresas construyen y, al final del año, el Estado les devuelve el 65 por ciento del impuesto al valor agregado (IVA) de los costos de construcción. Pero el Estado no sólo protege a las empresas, sino también al mercado financiero, que ha aceptado financiar los créditos a los postulantes al subsidio. A los bancos que otorgan el crédito, el MINVU les financia los gastos de operación de cada préstamo, los seguros sobre los préstamos, y asume la responsabilidad por el remate del bien inmueble en caso de insolvencia del deudor.

Para quienes llevan adelante los emprendimientos no hay riesgo. Tampoco hay competencia: son muy pocas las empresas especializadas en el rubro capaces de adjudicarse los cupos anuales de construcción de conjuntos de vivienda social por región. Tampoco hay innovación: la tecnología de la vivienda social en Chile es la misma desde hace veinte años. En este mercado cautivo, las empresas que construyen estas viviendas de bajos estándares no necesitan mirar los aportes, ideas y ensayos que han desarrollado organizaciones no gubernamentales (ONG), universidades y profesionales. Además, ni el Ministerio ni los empresarios han necesitado

6 Casi todos los pobres del país tienen techo en propiedad, en viviendas de muy bajo estándar y en terrenos urbanizados. Quedaron fuera del modelo los pobladores de "campamentos", o asentamientos irregulares, que representan tan sólo el 4 por ciento de la población total después de los planes radicales de erradicación del ex Presidente Augusto Pinochet. El Programa "Chile Barrio" tiene por misión terminar de radicar o erradicar los habitantes de los campamentos. Tendremos así más pobres "con techo".

abrir un debate sobre el costo social y urbano de esta producción masiva de viviendas sociales que incluya los costos de localizar servicios y equipamiento en la periferia (no considerados en los proyectos de vivienda social) versus las ventajas que ofrecen las áreas ya consolidadas de la ciudad.

Otra deficiencia importante es la ausencia de críticas desde el punto de vista de la arquitectura.<sup>7</sup> No se critican los diseños de los conjuntos, y menos aún el de las viviendas. No hay innovación en ellos, ni propuestas de crecimiento progresivo de la vivienda ni de su entorno. La idea de mejoramiento no ha formado parte de la agenda de la vivienda social.

Para qué cambiar, entonces, si la producción masiva y sostenida de centenares de miles de viviendas en todas las regiones del país es evaluada de forma positiva desde los distintos ámbitos políticos. Desde la transición democrática en 1990, la gestión de los ministros de Vivienda ha sido alabada por los gobiernos y por la oposición. Ha generado votos para el gobierno, por lo menos hasta 1997, cuando surgieron las primeras señales de agotamiento del modelo. Tan sólo en el Parlamento se ha expresado algún cuestionamiento sobre la distribución de los recursos estatales y respecto de la protección a los bancos *versus* la desprotección de los beneficiarios. Y los pobladores siguen esperando y recibiendo “la casa que les toca”, ausentes en todas las decisiones del proceso exitoso de construcción de soluciones habitacionales para ellos y sus familias.

### El resultado inesperado: los “con techo”

Dado que se ha construido y terminado un gran número de viviendas sociales con el propósito de resolver el déficit habitacional, es razonable suponer que el stock construido es parte de la solución al problema. Pero el resultado inesperado del modelo chileno es que esto no ha ocurrido y que gran parte de las familias que obtuvieron viviendas nuevas (pobres “con techo”) siguen teniendo nuevos y graves problemas habitacionales. Se trata de problemas referidos tanto a las viviendas en cuanto a su calidad de productos materiales, como a la calidad de vida en las nuevas agru-

7 El Programa “Elemental” de la Universidad Católica de Chile ha sido la única excepción, con la construcción de cien viviendas progresivas en Iquique dentro del Proyecto Elemental, Quinta Monroy.

paciones de viviendas sociales. La solución dada al problema de los “sin techo” —a producción masiva de vivienda social— ha llevado a una situación de insatisfacción de sus beneficiarios respecto de la materialidad y del diseño de las viviendas y su entorno, y particularmente respecto de las condiciones de convivencia familiar y social que en ellas se dan, y de localización (marginal) en la ciudad. El stock actualmente construido hoy día no sólo es un problema habitacional, sino también social.

### Resultados materiales

Una parte del problema de “los con techo” corresponde al producto que se ha entregado como “vivienda”. A continuación se presentan algunas de las características resultantes de nuestro estudio en Santiago de Chile.<sup>8</sup>

*Tipos de vivienda.* Durante los últimos veinte años, el subsidio habitacional ha permitido la construcción de más de 200 mil viviendas sociales de bajos estándares y con un diseño que nunca ha sido pensado para ampliaciones o mejoramientos. La situación alcanza una nueva dimensión cuando se examina la cantidad de gente que vive en ellas: casi una quinta parte de la población de la ciudad. El fenómeno de transición de los pobladores sin techo a los pobres con techo queda ilustrado por los siguientes datos:

- La mitad de estas viviendas sociales ha sido construida en lotes individuales de uno, dos o hasta tres pisos. Mal que bien, el lote facilita procesos de apropiación y ocupación de todos los espacios disponibles. El tamaño de estos lotes ha variado con los años: a principios de los años ochenta, los militares erradicaron los “campamentos”, trasladando a los pobladores a viviendas básicas con lotes de entre 100 y 120 metros cuadrados; durante los años noventa, la presión por la producción masiva redujo el tamaño de los lotes individuales a menos de 60 metros cuadrados.

8 En Santiago se construyeron 489 conjuntos de viviendas sociales entre 1980 y 2001. Constituyen un total de 202.026 unidades financiadas por el MINVU. Nuestro estudio consistió en: a) un catastro georreferenciado de estos conjuntos, con los datos de las memorias anuales del MINVU, rectificadas en terreno y en las Direcciones de Obras municipales correspondientes; b) un análisis de los conjuntos, según tipo de diseño, periodos y localización; y c) una encuesta a 1.300 hogares (SUR, 2002a).



- La otra mitad de las viviendas está conformada por departamentos en edificios, o blocks, de mediana altura, de tres o cuatro pisos. Es un sistema de condominio o propiedad horizontal que sus habitantes no lo gran entender, ya que nadie se lo ha explicado previamente. La convivencia entre los habitantes en estas viviendas y edificios hacinados es difícil. Los espacios comunes, que son más bien espacios residuales entre los edificios, no facilitan el encuentro ni el recreo.

A pesar de las restricciones del diseño inicial y de la normativa vigente, las viviendas tienen todo tipo de ampliaciones informales. La gran mayoría de los beneficiarios con techo construye algo adicional, casi tan grande como la vivienda original. Los riesgos de terremoto, incendio o de multa municipal no frenan la necesidad urgente de más espacio. Estas ampliaciones son nuevas "callampas" que ocupan antejardines, pasajes y espacios comunes; o burbujas adosadas a las fachadas y apoyadas en palillos enclenques.

Los proyectos convocados por el MINVU y construidos en terrenos de las empresas licitadoras pueden llegar, en algunos casos, a tener más de 2 mil viviendas, con densidades superiores de 600 habitantes por hectárea. Todos los criterios de diseño de los conjuntos están supeditados al interés de las empresas constructoras y dan por resultado una repetición monótona de casas, de filas de casas y de espacios residuales. La distribución de edificios se da como en una "tierra de nadie", como por obra de un tampón de tinta repetido sobre el plano, y los edificios son como un pan de molde que se corta al llegar a la calle, sin fachada alguna. Ni el MINVU, ni el arquitecto, ni el empresario ni el constructor se han detenido a pensar el impacto de tales condiciones de hacinamiento en las personas y en la ciudad, y menos aún en su costo social.

Las reservas de terreno de algunos constructores han llevado a la configuración de grandes manchas urbanas cubiertas de unidades habitacionales, aisladas las unas de las otras. En el trazo de estas manchas nunca han participado las instancias de urbanismo del MINVU; su función reguladora del uso del suelo no ha logrado traducirse en, por lo menos, un plan maestro de estas áreas. Y desordenadamente, alrededor de las grandes concentraciones de vivienda social, algunos municipios y compañías privadas han construido un equipamiento social rudimentario, con escuelas, puestos de salud y servicios privados de transporte público. Hay servicios, pero están precariamente concebidos y su calidad es deficiente.

Muchas cosas han cambiado en Chile durante los últimos quince años, para bien y para mal: el ingreso per cápita se ha duplicado, las desigualdades son más profundas y las redes sociales han desaparecido. Pero el modelo de producción y la tipología de las viviendas sociales se mantienen, más para mal que para bien.

*Ampliaciones.* Un 40 por ciento de los residentes de estas viviendas invierte en ampliaciones, con un promedio de 16,5 metros cuadrados, lo que corresponde prácticamente a la mitad de la superficie promedio entregada por vivienda. Hay más ampliaciones en las viviendas en lote individual que en propiedad horizontal: 59 por ciento con 21 metros cuadrados y 23 por ciento con 14 metros cuadrados, respectivamente.

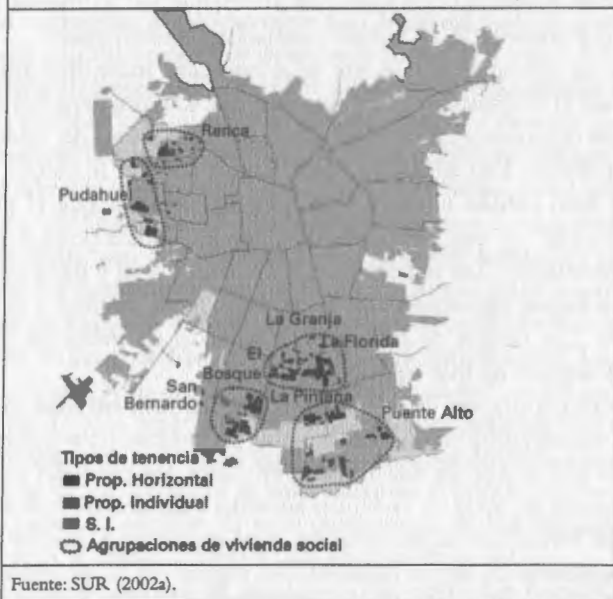
Éste es un indicador importante de la capacidad individual (no comunitaria) para el mejoramiento de las viviendas. Las ampliaciones invaden los espacios comunes y así los residentes terminan ocupando espacios comunes y públicos. Esta expresión individual de mejorar lo propio en perjuicio del bien común obedece ante todo al hecho de que el producto "vivienda social" no está concebido para que las familias puedan adecuarlo a sus necesidades. Las restricciones del diseño inicial y de la normativa vigente no logran imponerse a las necesidades de las familias, y las viviendas crecen. Los riesgos de incendio, de sismo o de multa no frenan la necesidad urgente de más espacio.

Las ampliaciones son de iniciativa individual; pero también se presentan casos concertados, con acuerdos entre los vecinos para realizar construcciones prácticamente coordinadas en todos los pisos del edificio, o construcciones en serie en viviendas adosadas. Algunos vecinos organizados buscan formalizar su intervención, pero no tienen la menor posibilidad de legalizarla. La ley de condominios vigente en Chile exige que los vecinos de un conjunto asuman por su propia iniciativa la elaboración y aprobación de su reglamento de copropiedad para que éste incluya todas las especificaciones de las posibles ampliaciones que los diseños de la vivienda y del conjunto nunca contemplaron. El empeño de estos vecinos es notable: existen escrituras ante notario donde formalizan su inversión coordinada, por lo menos con el propósito de no molestarse entre ellos y de evitar las demandas judiciales de unos contra otros.

En los últimos veinte años sólo ha habido en Santiago una experiencia de ampliaciones con apoyo institucional. Se trata del sector B del conjunto Los Quillayes en la comuna de La Florida, donde una ONG, la

municipalidad, una facultad de arquitectura, una instancia organizadora de la demanda habitacional, una empresa y altos subsidios estatales ajenos al MINVU lograron ampliar quince departamentos.<sup>9</sup> Esta iniciativa fue un precedente para el diseño de un programa de mejoramiento de las condiciones habitacionales en los condominios de viviendas sociales;<sup>10</sup> sin embargo, fue aún un precedente caro, difícil de replicar, y en el cual predomina la intervención institucional por sobre la comunitaria.

Plano 2: Santiago de Chile: localización grandes agrupaciones de viviendas sociales construidas entre 1980 y 2000



9 En la ampliación de estos quince departamentos participaron: la ONG Cordillera, que ha estado promoviendo organización comunitaria desde fines de los años ochenta; el Instituto de la Vivienda (INVI) de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Chile, cuyos integrantes diseñaron el proyecto con participación de los beneficiarios; la Municipalidad de La Florida, que realizó mejoras en el entorno, pero que por conflictos políticos no intervino en las ampliaciones; la Corporación Habitacional de la Cámara Chilena de la Construcción (CChC), que realizó los estudios legales y financieros y eligió y supervisó a la empresa constructora; y la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior, que financió el proyecto.

10 A fines de 2004 se puso en marcha un programa de mejoramiento de las condiciones físicas de las viviendas, que consistió en la entrega de un subsidio con el cual los residentes podían contratar a una empresa para que realizase los trabajos.

**Autoavalúo.** Nuestra encuesta permitió analizar el valor que cada propietario le atribuye a su vivienda. El autoavalúo promedio de las viviendas sociales es de 382,5 Unidades de Fomento (UF; medida reajutable basada en la variación de la inflación que se utiliza en Chile para la valuación de los bienes inmuebles). Una minoría de los encuestados (13 por ciento) sitúa el valor de su vivienda por debajo de 185,1 UF; la mitad (51 por ciento), entre 185,1 y 370,1 UF; y una tercera parte, por encima de las 400,1 UF. Los diferentes autoavalúos se deben principalmente a las distintas percepciones sobre la calidad del entorno urbano y precio del suelo que tienen los propietarios.

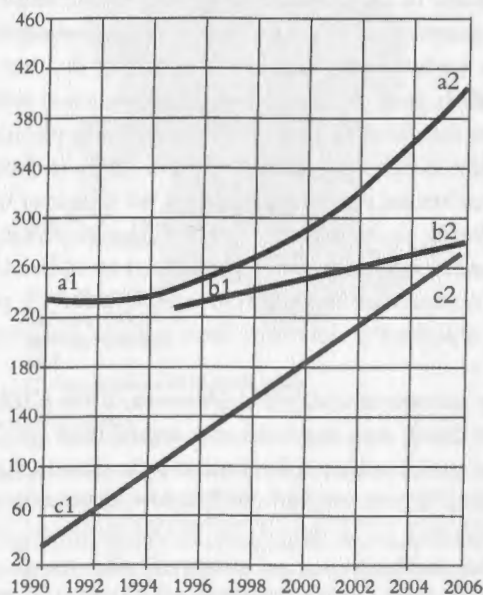
Como puede apreciarse, estos valores siguen siendo inferiores al límite máximo de lo que puede ser una vivienda social (400 UF). Las percepciones de valor emitidas por los encuestados más pobres son las más elevadas, correspondiendo a viviendas de alrededor de 493 UF. Tal sobrevalorización por parte de las familias más pobres es sintomática de la importancia que adquiere para ellas la vivienda como un capital social, el cual, sin embargo, no tiene una equivalencia en valor de mercado. Éste es un aspecto que vale la pena destacar, porque mientras en el resto de la ciudad en los últimos diez años las propiedades han quintuplicado su precio, las viviendas sociales lo han mantenido (Sabatini, 2005). Incluso las “mejoras” y ampliaciones hechas por los propietarios no valorizan la vivienda al momento de su venta. Es un esfuerzo y ahorro que se pierde, sea porque las obras se han hecho informalmente —no estaban consideradas en el proyecto original y no cuentan con permisos municipales—, o porque están mal construidas, o porque el deterioro físico y social del barrio afecta el precio del suelo.

Especialistas y asesores del MINVU (Almarza, 2000; CIEDESS, 1995; PROFIV, 2000 y 2002) han sugerido con regularidad que debido a la puesta en uso de la vivienda social —y sobre todo debido a los subsidios ocultos que implica la intervención del Estado—, el valor de mercado de una unidad de vivienda social debería duplicarse automáticamente. Si en los autoavalúos los residentes suelen rebajar el valor de sus casas, puede decirse que la lógica del mercado de la vivienda social es más compleja que la simple suma de subsidios ocultos, subsidios otorgados y precio de la tierra. En este sentido, los encuestados tienen una percepción muy realista del valor de sus viviendas cuando señalan que la imagen del barrio (35 por ciento), la delincuencia y la inseguridad (33 por ciento), el tama-

ño de la unidad (12 por ciento) y la calidad de la construcción (12 por ciento), contribuían a la desvalorización de sus viviendas.

Los encuestados tienen razón; estudios posteriores de Trivelli (2006) y Sabatini (2005) y Brain y Sabatini (2006) señalan que el precio de la tierra en Santiago ha aumentado en promedio más de catorce veces en el periodo 1990–2004, mientras que el precio de las viviendas sociales prácticamente se ha mantenido estable. Esto quiere decir que estas viviendas para los pobres no son —como habitualmente se dice— una fuente de ahorro. Cualquier dinero que han colocado para mejorarlas o ampliarlas, al final de cuentas es sólo un gasto, ni siquiera un ahorro, y mucho menos una inversión.

Gráfico 1: Evolución del precio promedio de la tierra y de las viviendas sociales en Santiago de Chile, 1990–2006 (en UF)



Fuente: Sabatini (2005), Trivelli (2006).

a<sub>1</sub> a<sub>2</sub> = Precio promedio unidad de vivienda social, 1990–2006 (40 m<sup>2</sup>).

b<sub>1</sub> b<sub>2</sub> = Precio unidad de vivienda Villa El Volcán II (232 UF 1995; 280 UF 2006).

c<sub>1</sub> c<sub>2</sub> = Precio 30 m<sup>2</sup> de terreno según valor promedio de la ciudad (22 UF 1990, 240 UF 2006)

### Resultados sociales

Los resultados de una encuesta sobre el universo nos permiten trazar un perfil de las familias residentes en ese stock.

**Tamaño del núcleo familiar.** En estas unidades hay en promedio 1,9 núcleos familiares por vivienda. Por cierto, esta concentración de núcleos familiares está relacionada con el tema de los “allegados” y el problema del déficit habitacional, que no corresponde analizar aquí. Sin embargo, cabe señalar que es habitual considerar a los allegados como un grupo que integra la demanda de viviendas nuevas. Consideramos que la cuestión de los allegados que habitan en estas viviendas sociales exige nuevos estudios en los que se analice detenidamente en qué medida la presencia de más de un núcleo familiar por vivienda tiene que ver con la demanda de más viviendas o, más bien, de mejores viviendas que puedan ir adecuándose a las exigencias y a los recursos de cada familia en sus distintas fases de desarrollo. De los últimos estudios sobre el tema de los allegados (Arriagada y otros, 1999), se desprende que muy a menudo la familia allegada dispone de mayores recursos que el núcleo propietario inicial de la vivienda. Y al obtener el allegado una vivienda nueva a través del subsidio, se llega a duplicar el número de familias con problemas habitacionales: en muchos casos, la aplicación del subsidio habitacional representa tener dos núcleos pobres, en vez de un solo grupo familiar. Así, los problemas habitacionales se multiplican, y además se rompen las redes sociales debido a la separación de núcleos familiares y a la mudanza a nuevas viviendas ubicadas cada vez más lejos en la periferia.

**Niveles de ingreso de los residentes.** Al analizarse los niveles de ingresos de la población residente en viviendas sociales al momento de la encuesta, la distribución corresponde a 15 por ciento de indigentes, 30 por ciento de pobres y 55 por ciento de no pobres (véase el cuadro 1). Desde la perspectiva de eficiencia en la aplicación de recursos estatales en materia de política social, esta dispersión de niveles de ingresos en la vivienda social podría ser preocupante, puesto que una parte considerable de los recursos ha ido a familias no pobres, lo que indicaría una focalización deficiente. Sin embargo, podemos pensar que los pobres de hace veinte, quince o diez años atrás ya no lo son necesariamente hoy, y que los porcentajes de población indigente y pobre se han reducido.



Por otra parte, sería en verdad alarmante que todos los indigentes y pobres del Gran Santiago vivieran concentrados en un 3 por ciento del territorio de la ciudad (2.500 hectáreas de las más de 60 mil hectáreas totales). La concentración de la pobreza en manchas homogéneas de un solo tipo de barrio sería el epítome de la segregación socioterritorial. Independientemente de las preocupaciones de focalización de recursos por parte del MINVU, la ciudad puede considerarse feliz de esta forma de integración de distintos sectores sociales, o *mixité*, que tanto anhelan otras políticas habitacionales, como la francesa, empeñada ahora en crear barrios residenciales en que convivan distintos sectores sociales (Baudouï, 2000; Ingallina, 2001).

Cuadro 1: Porcentaje de indigentes, pobres y no pobres que habitan viviendas sociales de Santiago de Chile, por periodos y tipos de vivienda

Tipología		1980-1985	1986-1990	1991-1997	1998-2000	1980-2000
Lotes individuales	Indigentes	14,6	15,3	17,0	17,6	15,7
	Pobres	23,0	30,1	35,8	30,9	29,0
	No pobres	62,4	54,6	47,2	51,5	55,3
Condominios	Indigentes	8,6	13,7	17,1	9,5	13,0
	Pobres	23,9	20,0	35,7	40,0	30,8
	No pobres	67,5	66,3	47,2	50,5	56,2
Toda la muestra	Indigentes	11,7	14,7	17,0	12,9	14,3
	Pobres	23,5	26,7	35,8	36,2	29,9
	No pobres	64,8	58,6	47,2	50,9	55,8

Fuente: SUR (2002a).

*Valor de dividendos y arriendos.* Resulta particularmente importante comparar distintos valores vinculados al mantenimiento de las viviendas: la amortización del crédito, el arriendo, el monto máximo que las familias estarían dispuestas a pagar por otra opción habitacional y el autoavalúo de las viviendas. Los residentes del stock de viviendas sociales manifiestan estar dispuestos a pagar por otra opción el doble de lo que actualmente pagan de dividendo. El promedio del monto mensual por concepto de amortización del crédito de la vivienda es de 1 UF, y el promedio de la intención de un pago máximo se sitúa en 2,4 UF.

La encuesta ha detectado que el 11 por ciento de las unidades está declarada como arrendada, lo que indica que —contrariamente a lo que

señalan los estudios de la Cámara Chilena de la Construcción (CIEDESS, 1995; PROFIV, 2000 y 2002)— no estamos en presencia de un amplio mercado de arrendamiento. Los montos de los arriendos, que en promedio llegan a triplicar el valor del dividendo, resultan sorprendentes.

Los datos también dejan en claro que las unidades construidas a comienzos de la década de 1980 constituyen un mejor mercado de arrendamiento. Teniendo en cuenta que el 97 por ciento de los arriendos se detectó en viviendas producidas entre 1980 y 1997, puede afirmarse que existía una mayor satisfacción de los residentes con las viviendas del primer periodo que con las construidas en forma más reciente, por lo que se rentan menos unidades en los conjuntos de viviendas más nuevos. En las últimas viviendas entregadas, la relación entre dividendo y arriendo es de 1 a 2, mientras que en las construidas en el periodo 1980-1985, la relación es de 1 a 7. Estos datos aclaran, por un lado, que las viviendas de comienzos de los años ochenta se constituyen en un mejor mercado de arriendo. Esta ventaja puede explicarse por la localización menos aislada de estos conjuntos en la trama urbana y porque se trata de viviendas unifamiliares (pareadas o continuas).

*Valorización de la vivienda social por los residentes.* De la encuesta aplicada a residentes del stock de viviendas sociales surge un dato determinante: el 64,5 por ciento de los residentes quiere “irse de la vivienda”. Los motivos que inciden en esta intención son de índole social. Entre las razones aducidas por un 52,6 por ciento de los encuestados, se mencionan problemas de convivencia entre los vecinos, y percepciones relacionadas con la seguridad, la delincuencia y las drogas. Para un 21,6 por ciento de los pobladores incide también la imagen que ellos mismos tienen de su propio conjunto habitacional, la “villa” o población. De ahí que los aspectos físicos vinculados a la estrechez de la vivienda (13,4 por ciento), al aislamiento de la trama urbana y a la falta de servicios y parques (12,4 por ciento) no sean tan importantes como los relacionados con la convivencia entre los vecinos.

Cruzando datos de la encuesta sobre la intención de movilidad y la satisfacción por el conjunto, se desprende que entre los residentes con ganas de irse de la vivienda, el 90 por ciento siente miedo y vergüenza de su barrio, mientras que quienes están satisfechos sienten cariño por él. Estas apreciaciones son el reflejo de la estrecha relación entre los problemas de convivencia y de espacio físico. Si esto se analiza en función del



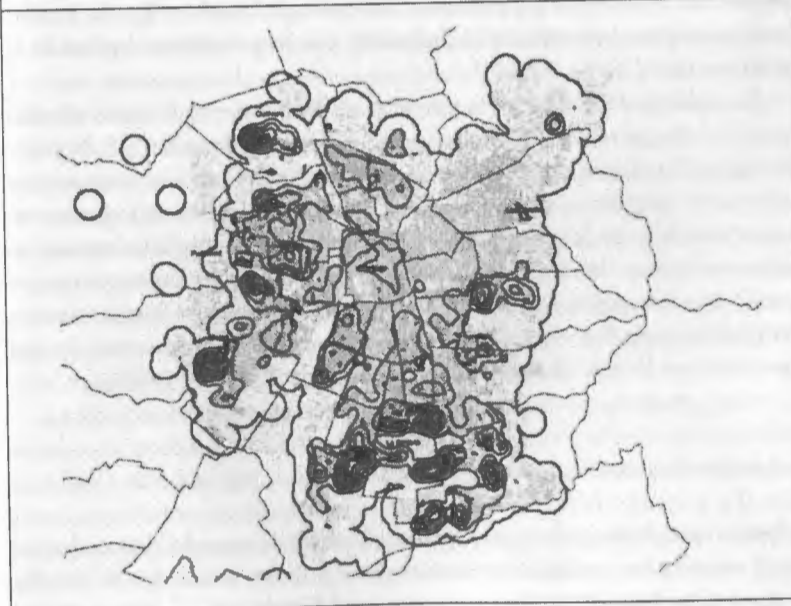
tipo de vivienda, puede observarse que hay mayor intención de salir de las viviendas en copropiedad que de aquellas en lotes individuales (70 y 55 por ciento, respectivamente). Esta es una tendencia que crece desde los indigentes hasta los no pobres (de 55 a 65 por ciento) y cobra mayor fuerza entre quienes accedieron a su vivienda en el periodo 1986–1990 (70 por ciento), si se compara con la situación de quienes accedieron a su vivienda de forma más reciente (de 1998 a 2000), en cuyo caso quiere irse el 50 por ciento. Varios estudios realizados sobre el nivel de satisfacción de los residentes en el stock de viviendas sociales han insistido en el sentido de que el aprecio decrece con el pasar de los años de residencia: el desencanto de los propietarios que soñaron en la casa propia aparece entre los seis meses y los dos años de instalación en el conjunto (Arriagada y Sepúlveda, 2001 y 2002; INVI, 2002). La intención de irse o no irse de la casa y la percepción de afecto o desafecto por el conjunto demuestran la importancia de los sentimientos de la gente hacia el lugar y el entorno urbano.

En términos comparativos con otras ciudades de América Latina, Santiago tiene un contexto de violencia delictiva no muy grave, pero la percepción de violencia resulta proporcionalmente muy elevada. Como lo explica Tudela (2003), en términos de seguridad ciudadana no hay relación directa entre violencia efectiva y su percepción. No obstante, para la convivencia en la ciudad, el hecho de que la población perciba inseguridad es tan grave como los delitos en sí. Conversando con pobladores en la gran mayoría de los conjuntos de vivienda social, en especial los situados en grandes concentraciones homogéneas de este tipo de emprendimiento habitacional, el primer tema reiterado de preocupación diaria es la violencia: “Vivir aquí es como estar en la cárcel”. “A los niños, los tenemos encerrados en la casa”. “Aquí somos humildes, pero buenos; los malos son los de allá”, apuntando hacia cualquier conjunto vecino. Otro indicador preocupante es que la gran mayoría de hechos de violencia reportados por la televisión se localiza en los parajes donde se sitúan las viviendas sociales.

Para comprobar estas percepciones, los investigadores cruzaron la información georreferenciada de los conjuntos de vivienda social con otra sobre la localización de las denuncias de violencia en la ciudad (Tudela, 2003). El resultado obtenido deja al descubierto que los lugares donde hay mayor cantidad de denuncias de violencia intrafamiliar en Santiago coin-

ciden exactamente con la geografía del stock analizado, mientras que los hechos de robo con violencia e intimidación muestran menores coincidencias. Esto confirma que el problema principal de los barrios de viviendas sociales es un asunto de convivencia. Como lo explica Jara (2002), la convivencia en este tipo de conjuntos, especialmente en los edificios en copropiedad, es una práctica diaria de violencia, exclusión e inseguridad. Siguiendo a Wacquant (2004), el estigma, las restricciones, el confinamiento espacial y el encasillamiento institucional hacen que los conjuntos de vivienda social aparezcan como guetos, con un impacto específico en las mujeres. En ese sentido, la política social parece haber creado nuevos problemas sociales y urbanos.

Plano 3: Santiago de Chile: lugares de mayor densidad de denuncias de violencia intrafamiliar en 2004, y localización de los conjuntos de viviendas sociales



Nota: Las áreas de color negro muestran la localización de viviendas sociales; las áreas cercadas presentan mayor cantidad de denuncias sobre violencia intrafamiliar.  
Fuentes: SUR (2002a) y Dirección de Seguridad Ciudadana, Ministerio del Interior, Chile (2004).

## Lo que la política de vivienda no ha visto y la gente valora

Si se sigue el paso desde los "campamentos" hasta los conjuntos de viviendas sociales, se observa que los aspectos positivos y las limitaciones de los modelos de organización espacial derivados de las prácticas populares se contraponen a aquellos que son producto de las políticas de vivienda. Se contrasta así la complejidad espacial de los campamentos con la uniformidad de los conjuntos de viviendas sociales; la organización a la fragmentación; la "toma" de tierras como acto de integración a la ciudad con la percepción de la expulsión de la ciudad que tienen los residentes. Esto dicho sin el propósito de echar una mirada romántica sobre los campamentos, sino para destacar aspectos que las respuestas actuales no reconocen y que podrían enriquecerlas. Es indiscutible que ha habido mejoras en las condiciones de habitabilidad, en particular lo referido a la sanidad y la regulación legal de las propiedades; sin embargo, persisten graves problemas asociados a la pobreza y la exclusión, y se ha perdido la riqueza de las redes sociales (Skewes, 2005).

La política de vivienda de por sí no mejora las condiciones sociales. Según el diagnóstico de los mismos pobladores "con techo": "La vivienda mejora la calidad de vida de las personas, [pero] los deseos de superación de la pobreza se topan con la evidencia de una realidad que, contra las expectativas de la gente, no propicia procesos de movilidad social. Los ingresos siguen siendo los mismos, las deudas y los gastos mayores, el barrio continúa igual o peor, el espacio de la familia se ha hecho más restringido; la urgencia de la sobrevivencia sigue siendo tanto o más central que antes en la vida de las familias" (Aravena y Sandoval, 2005).

### La política de vivienda como política social

Una de las interrogantes que se plantea a partir de esta realidad excluyente se refiere a las posibilidades de integración de los residentes de las villas a sus nuevos barrios, en tanto vecinos, y al Estado, en su calidad de ciudadanos; ambos en términos del derecho de pertenencia a una unidad territorial, cultural y económica. Esto puede explorarse a partir de dos preguntas muy específicas, y no contempladas en las políticas habitacionales: ¿Qué pasa en la vida de las personas más pobres cuando obtienen la pri-

mera casa propia? ¿Qué transformaciones ocurren en las relaciones familiares, vecinales, con el Estado y con el entorno en general? La respuesta nos lleva a valorizar la organización de los pobladores y su participación en los procesos de acceso a la vivienda, y a relevar una ausencia: "El Estado no encuentra entre sus mecanismos los necesarios para relacionarse con ellos desde su nueva condición, la de pobres *con techo*. Al contrario, los mecanismos usados por el Estado son los mismos que aplica para relacionarse con la clase media o con quienes están en extrema pobreza: los coloca en una de esas dos categorías. En su nueva condición, no existen para el Estado" (Cáceres, 2005).

*Dimensión simbólica de la vivienda.* Frente a esta situación de exclusión y las posibilidades de integración, es necesario distinguir entre integración funcional e integración simbólica: "La integración funcional supone la interdependencia con un todo social; la integración simbólica, en cambio, supone la implicación de los sujetos en cuanto ciudadanos en un sistema de derechos, normas y valores" (Márquez, 2005). Desde esta perspectiva, se puede afirmar que las políticas de vivienda social mejoran "en el corto plazo la integración funcional de las familias —es decir, se resuelve el problema de los sin techo—, pero no han contemplado "la construcción de una comunidad de sociabilidad y sentidos desde donde sostener procesos de construcción de sujetos y ciudadanos" (Márquez, 2005). En este ámbito, rescatamos la afirmación de Bourdieu (2001), según la cual tratar la casa como un mero bien de capital y su compra como una estrategia económica en el sentido restringido del término, haciendo abstracción de la trayectoria recorrida por aquellos que la habitarán, es simplemente despojarla de todas sus propiedades históricas y simbólicas.

*La vida social en los conjuntos.* La pregunta que se nos presenta tras todo lo anterior es cómo recuperar la vida social en los conjuntos de viviendas sociales, y ella a su vez se abre en diversos interrogantes, que se pueden sintetizar en cómo continuar con programas de vivienda masiva y, a la vez, resolver los problemas de las unidades ya construidas y de las necesidades sociales y culturales que surgen en esos asentamientos urbanos (Jara, 2002).

## Los desafíos

Retomando el inicio de nuestro análisis, los anuncios no sólo son ambiciosos sino que también implican una revisión profunda de la forma como ha operado el Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Ésta es la voluntad que ha expresado la ministra Patricia Poblete en diversas declaraciones y entrevistas, y con inusual franqueza.

El desafío del MINVU es cambiar y asumir los errores del pasado (errores que, en gran parte, se deben a no haber hecho cambios cuando correspondía). Asumirlos no como quien se hace cargo de una culpa, sino haciéndose cargo de una solución. Difícil opción, pero creemos que a la fecha es la única válida. Tal vez habría sido más fácil mantener ese relato triunfalista que hablaba de nuestra política habitacional como un “ejemplo en América Latina”, insistiendo en los “miles de unidades construidas”. Sin embargo, hubiera sido un error político: tal como lo hemos visto a lo largo de pocos meses este año, ese discurso se ha desmoronado velozmente, y hoy quedan muy pocas voces que lo mantengan. Resolver o intentar resolver el problema de la vivienda de los pobres es sin duda un tema social y político, pero sobre todo es un tema ético: simplemente no puede ser que el gobierno siga teniendo como única alternativa formalmente “legal” ofrecerles a los pobres el stock de viviendas sociales.

Ahora bien, si estamos de acuerdo con el imperativo ético de resolver el problema habitacional de los pobres, tenemos que aceptar que en un principio los resultados de los cambios propuestos no serán extraordinarios. Esto sucederá porque avanzar es algo lento cuando se navega contra la corriente. Para establecer una nueva forma de hacer las cosas, hay que romper inercias, sobre todo la inercia de un modelo de financiamiento sostenido durante treinta años, que ha creado actores institucionales y económicos muy fuertes. Estos actores abarcan desde una burocracia estatal acostumbrada a operar mecanismos financieros hasta empresas constructoras que se desenvuelven en un mercado en el que no hay riesgos, e incluyen instituciones financieras cuyas operaciones están aseguradas por el Estado, entidades organizadoras de la demanda que articulan el mercado, y —como muy bien lo dice la palabra— beneficiarios que se organizan para que las entidades organizadoras de la demanda les permitan acceder a un producto en el cual no han tenido ninguna injerencia.

En primer lugar, está la inercia de quienes continúan operando en la creencia de que una política de financiamiento de construcción de viviendas (baratas y de mala calidad) es una política de vivienda, sin asomo de comprender el desfase —enorme brecha— entre el “sueño de la casa propia” que moviliza los esfuerzos de los pobres, y la “vivienda mercancía” que moviliza los esfuerzos de las empresas. Desfase que lleva a no reconocer la gran cantidad de recursos no monetarios de que las familias pobres disponen: por ejemplo, la organización, la autoayuda, la autoconstrucción. Tres palabras que aún continúan ausentes del discurso oficial en Chile, y muy presentes en otros países de América Latina.

Está también la inercia en los modos de operar de las instituciones estatales. Un muy buen ejemplo de ello es el de los avisos publicados en periódicos llamando a licitación pública para la venta de terrenos urbanos de varios de los Servicios Regionales de Vivienda y Urbanismo (SERVIU) del país, tal como se ha venido haciendo desde años, cuando —por otra parte— en el MINVU, para cumplir con los cambios anunciados, se elaboran modificaciones y anteproyectos de ley que permitan generar suelo para viviendas sociales. Es decir, en una misma estructura institucional gubernamental operan tendencias diferentes: por un lado, la búsqueda de cambios y el freno de la inercia; por otro, el rechazo a toda modificación.

Hay, igualmente, una inercia respecto a los productos que ofertan las empresas de la construcción. Un ejemplo: el Proyecto Elemental en Quinta Monroy, Iquique, es el único caso de innovación social, constructiva, de diseño y de localización.<sup>11</sup> Se trata tan sólo de cien viviendas entre las miles construidas —digamos, para ser benevolentes— desde el año 2000 en adelante. Es mucho más fácil seguir produciendo, repitiendo agrupaciones de viviendas con modelos que, bien se sabe, terminarán degradándose.

Durante los últimos treinta años, la política habitacional chilena ha sido definida y establecida desde arriba, desde el Estado y los productores, y la integración meramente secundaria de los beneficiarios. Pero no puede decirse que en el esquema chileno estos últimos no participan: se organizan, ahorran por años, hacen innumerables trámites de todo tipo, e incluso en algunos casos ocupan terrenos en que viven por décadas en con-

11 El ya mencionado Proyecto Elemental Quinta Monroy, premiado en la Bienal de Arquitectura en Santiago de Chile en octubre de 2006, es un ejemplo de cómo se pueden combinar una producción masiva de una estructura inicial con un proceso posterior de ampliación y terminación de la vivienda por parte de los usuarios.



diciones extremadamente precarias. Pero, ¿es esto verdaderamente participativo? ¿Es participación el ser aceptados como “beneficiarios” o “deudores” de entidades públicas o de la banca privada a través de programas que los incluyen en cuanto receptores, y los excluyen como actores que intervienen en las decisiones respecto de los productos que necesitan?

### Bibliografía

- Acevedo, Carlos y William Pleitez (2003). *Opciones de financiamiento para una política de vivienda popular en Salvador*. San Salvador: PNUD.
- Almarza, Sergio (2000). “Evaluación de los recursos en la política habitacional”, en: *Consulta sobre la política habitacional en Chile*. Santiago: USAID-Rudo/LAC y Uniapravi. pp. 237-258.
- Aravena, Alejandro (Ed.) (2004). “Quinta Monroy”. *ARQ*, 57: 30-33.
- Aravena, Susana y Alejandra Sandoval (2005). “El diagnóstico de los pobladores ‘con techo’”, en: Rodríguez, Alfredo y Ana Sugranyes (Eds.). *Los con techo. Un desafío para la política de vivienda social*. Santiago: Ediciones SUR.
- Arriagada, Camilo y Daniela Sepúlveda (2001). *Satisfacción residencial en viviendas básicas Serviu: la perspectiva del ciclo familiar*. Santiago: División de Estudios Técnicos y Fomento Habitacional, Ministerio de Vivienda y Urbanismo.
- Arriagada, Camilo y Daniela Sepúlveda (2002). *Satisfacción residencial en viviendas básicas Serviu: la perspectiva de capital social*. Santiago: División de Estudios Técnicos y Fomento Habitacional, Ministerio de Vivienda y Urbanismo.
- Arriagada, Camilo; Icaza, Ana María y Alfredo Rodríguez (1999). “Allegamiento, pobreza y políticas públicas”, en: *Temas Sociales*, 25. Santiago: Ediciones SUR.
- Banco Central de Chile (Chile, 2002). *Indicadores Económicos y Sociales 1980-2000*.
- Baudouin, Rémi (2000). “Building the Third Millennium City”, en: *Critical Planning (Journal of the UCLA Department of Urban Planning)*, 7 (primavera): 117-125.
- Bourdieu, Pierre (2001). *Las estructuras sociales de la economía*. Buenos Aires: Manantial.
- Brain, Isabel y Francisco Sabatini (2006). “Los precios del suelo en alza carcomen el subsidio habitacional, contribuyendo al deterioro en la calidad y localización de la vivienda social”, en: *Prourbana*, 4: 2-13.
- Cáceres, Teresa (2005). “¿La construcción de un barrio? Villa Nueva Resbalón de Cerro Navia, y villa San Arturo de Maipú”, en: Rodríguez, Alfredo y Ana Sugranyes (Eds.). *Los con techo. Un desafío para la política de vivienda social*. Santiago: Ediciones SUR.
- CChC – Corporación Habitacional, Cámara Chilena de la Construcción (Chile, 1997). *Encuesta sobre movilidad habitacional*.
- CIEDESS – Corporación de Investigación, Estudio y Desarrollo de la Seguridad Social (Chile, 1995). *Políticas de financiamiento habitacional en Chile*.
- Crespo, Guillermo (Ed.) (2000). *Consulta sobre la política habitacional en Chile. Informe Final*. Santiago, Chile: USAID-RUDO/LAC y UNIAPRAVI.
- Ducci, María Elena (1994). “Análisis crítico de la política de vivienda en Chile”, en: *Documentos, Serie Azul*. Santiago: Instituto de Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Ducci, María Elena (1997). “Chile, el lado oscuro de una política de vivienda exitosa”, en: *EURE*, 23(69): 99-115.
- Fadda, Giulietta y María Elena Ducci (1993). “Políticas de desarrollo urbano y vivienda en Chile: interacciones y efectos”, en: Bravo, Luis y Carlos Martínez (Eds.). *Chile: 50 años de vivienda social. 1943-1993*, Valparaíso: Universidad de Valparaíso. pp. 75-112.
- Gilbert, Alan (2001). “La vivienda en América Latina”, en: *Serie Documentos de Trabajo*, número 1-7UE/Es (Septiembre): Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en: <http://indes.iadb.org/pub/I-7UE-Es.pdf>.
- Held, Günther (2000). “Políticas de vivienda de interés social orientadas al mercado: experiencias recientes con subsidios a la demanda en Chile, Costa Rica y Colombia”. *Serie Financiamiento del Desarrollo*, 96. Santiago: CEPAL.
- INE – Instituto Nacional de Estadísticas (Chile, 2002). *Censo de población y viviendas*.
- Ingallina, Patrizia (2001). *Le projet urbain*. Col. Que sais-je 3585. Paris: Presses Universitaires de France.
- INVI – Instituto de la Vivienda, Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Chile (2002). *Sistema de medición de la satisfacción entre*



- los beneficiarios de vivienda básica. *Síntesis del informe de consultoría*. Santiago de Chile: División Técnica de Estudio y Fomento Habitacional, Ministerio de Vivienda y Urbanismo.
- Jara, Ana María de la (2002). *El desafío de recuperar la vida social en condominios de vivienda social*. Santiago: Cordillera, Centro de Estudios Municipales.
- Márquez, Francisca (2005). "De lo material y lo simbólico en la vivienda social", en: Rodríguez, Alfredo y Ana Sugranyes (Eds.). *Los con techo. Un desafío para la política de vivienda social*, Santiago: Ediciones SUR.
- Mayo, Stephen (1999). "Subsidies in Housing", en: *Sustainable Development Department Technical Papers Series* número SOC-112 (Julio). Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.
- PROFIV – Corporación para la Promoción del Financiamiento para la Vivienda (Chile, 2000). *Estrategia para el desarrollo del mercado de viviendas sociales*.
- PROFIV – Corporación para la Promoción del Financiamiento para la Vivienda (Chile, 2002). *Elementos a considerar en un plan de negocios para el financiamiento de la vivienda nueva básica*.
- Rodríguez, Alfredo y Ana Sugranyes (2002). "Nada es perfecto: los problemas de vivienda de los con techo", en: Ortiz, Enrique y María Lorena Zárate (Comps.). *Vivitos y coleando: 40 años trabajando por el hábitat popular en América Latina*. México D.F.: HIC-AL y UAM. pp. 111-117.
- Rodríguez, Alfredo y Ana Sugranyes (2005). "Introducción: Aportes para un debate", en: Alfredo Rodríguez y Ana Sugranyes (Eds.) *Los con techo. Un desafío para la política de vivienda social*, Santiago: Ediciones SUR.
- Rodríguez, Alfredo (2001). "La vivienda privada de ciudad", en: *Temas Sociales*, 39. Santiago: Ediciones SUR.
- Rojas, Eduardo (1999). "The Long Road to Housing Reform. Lessons from the Chilean experience". Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.
- Sabatini, Francisco (2005). "Subsidized housing programs, spatial segregation and urban neighborhoods: between exclusion and social integration", ponencia presentada en el seminario *Habitat and Land. Challenges to land policies for the social production of housing*. Bogotá: Lincoln Institute, Universidad de los Andes, Alcaldía de Bogotá y Fedevivienda.
- Salas, Julián (2002). "Latinoamérica: hambre de vivienda", en: *Boletín del Instituto de la Vivienda*, 17(45): 58-69.
- Skewes, Juan Carlos (2005). "De invasor a deudor: el éxodo desde los campamentos a las viviendas sociales en Chile", en: Alfredo Rodríguez y Ana Sugranyes (Eds.) *Los con techo. Un desafío para la política de vivienda social*, Santiago: Ediciones SUR.
- SUR Profesionales Consultores (Chile, 2000). "Conjuntos habitacionales, vivienda social y seguridad ciudadana". Informe final a la División Técnica de Estudios y Fomento Habitacional, Ministerio de Vivienda y Urbanismo.
- SUR Profesionales Consultores (Chile, 2002a). "Las condiciones de vida en el parque acumulado de viviendas de bajo costo". Informe final al Ministerio Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES) / Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- SUR Profesionales Consultores (Chile, 2002b). "Mejoramiento habitacional en Chile". Informe final al Ministerio Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES) / Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- SUR Profesionales Consultores (Chile, 2003a). "Modelos de política socioeconómico-espacial para mejorar calidad y condiciones de la vida urbana". Informe final al Ministerio Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES) / Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- SUR Profesionales Consultores (Chile, 2003b). "Niños(as) y adolescentes en tres conjuntos de vivienda básica". Informe final a la División Técnica de Estudio y Fomento Habitacional, Ministerio de Vivienda y Urbanismo / UNICEF.
- Trivelli, Pablo (2006). "Dinámica de valorización del suelo en áreas metropolitanas y su incidencia en la localización de las viviendas", ponencia presentada en el seminario "Relación entre el mercado de suelo y la política de vivienda social basada en el subsidio a la demanda", Concepción: Pontificia Universidad Católica de Chile, Prourbana y Lincoln Institute of Land Policy.
- Tudela, Patricio (2003). *Espacio urbano e implementación de programas de prevención del crimen, la violencia y la inseguridad en el Gran Santiago a través de Sistemas de Información Geográfico-Delictual*. Santiago: Departamento de Información y Estudios, División de Seguridad Ciudadana, Ministerio del Interior.
- Wacquant, Loïc (2004). "Las dos caras de un gueto. La construcción de un concepto sociológico", en: *Renglones*, número 56 (enero-abril): 72-80.

## Evolución de la regulación y la organización del transporte colectivo por buses en Santiago. Antecedentes para Transantiago\*

Oscar Figueroa

### Introducción

**T**ransantiago es el resultado de un largo proceso de evolución del transporte público por buses en Santiago, que ha transitado durante los últimos treinta años por modalidades abiertamente diversas e incluso contrapuestas en su desarrollo. En buena medida, la conformación del sistema de transporte de la ciudad tiene una verdadera génesis hacia fines de los años setenta, y ella ha permeado todas las etapas posteriores de su evolución, dejando que la actual organización sea heredera de muchos de los rasgos anteriores, sus vicios y sus virtudes.

Un análisis de dicha evolución debe ser útil para arrojar luces sobre la situación actual y los problemas y desafíos que se plantean. Este trabajo se propone precisamente aportar los antecedentes de la evolución de la oferta del sistema de transporte por buses, desde la profunda desregulación decretada en los momentos del gobierno militar, hasta los esfuerzos de re-regulación y de organización previa al lanzamiento del proyecto Transantiago.

El análisis de los modos de regulación del transporte lleva a identificar tres formas principales que gobiernan habitualmente estos sistemas. Se trata, en primer lugar, de la regulación técnica, que contiene lo esencial de las normas y capacidades que se definen como exigencia en la provisión del servicio. Una segunda dimensión consiste en la regulación pública, es decir, el conjunto de atribuciones de la autoridad para asegurar la regularidad del servicio, su inserción en la economía y en la ciudad y su sentido de utilidad pública. Por último, existe una regulación profesional, que

\* Artículo inédito.

conciene a las formas de gestión y de organización que se imponen las instancias de los propios transportistas, cuyo fin es asegurar, por una parte, su unidad como oferentes del servicio; y por otra, su coordinación y eficiencia operativas.

La evolución del transporte público de Santiago en este periodo de análisis parte precisamente con la abolición de la regulación pública, en el sentido de que la autoridad elimina las normas y reglas que restringen el ingreso y salida del mercado por parte de los operadores y, al mismo tiempo, libera las formas en que éstos pueden ofrecer el servicio. La regulación técnica se verá menos alterada, mientras que la regulación profesional interna a los transportistas, pasará a desempeñar un rol más importante y a ocupar una buena parte de los espacios abandonados por la función pública. La política de desregulación practicada desde fines de los años setenta sólo pudo anular la regulación pública, fortaleció la regulación profesional y debilitó consecuentemente la regulación técnica del servicio. Así, la abolición del rol de regulación de la autoridad como garante del servicio público dio paso a la regulación profesional casi sin contrapeso y a la hegemonía de los transportistas, provocando una dominación de los objetivos privados de la actividad y una relativización de sus fines sociales.

Desde este punto de vista, la historia de los treinta años que aquí se analizan corresponde a la evolución de las formas de regulación desde el predominio sin contrapeso de la regulación profesional, hasta la recuperación plena de la función reguladora por el Estado y el proceso de transición que lo intermedia.

La desregulación pública se asumió con el objetivo de descentralizar el manejo de los servicios y asegurar una flexibilidad y diversidad más propias a las condiciones de la demanda. Esta propuesta se soportaba en la idea básica de que alejar del Estado y de instancias de poder centralizado la gestión de los servicios permitía que otros factores más dinámicos, como el mercado, se encargaran de promover una mejor adaptación de él. El análisis de los resultados de tal experiencia y las debilidades públicas observadas aún en la gestión de Transantiago, permiten desmentir tal argumento.

### La organización de los operadores

Desde los años 1920 y 1930, el servicio de transporte colectivo en Santiago había sido asegurado crecientemente por formas de transporte automotor. Surgidos espontáneamente en condiciones de expansión de la ciudad y de mayores necesidades de movilidad que no podían ser resueltas por el servicio de tranvías existente, pequeñas iniciativas artesanales e innovadoras dieron origen a la profesión del transportista autobusero que hoy se conoce en la ciudad.

Funcionando al margen de toda regulación y control del poder público, los artesanos transportistas autobuseros necesitaron desarrollar una organización interna fuerte para asegurar su estabilidad frente a la competencia con el servicio formal de los tranvías y a las eventuales restricciones institucionales que resultaban de un servicio que era ilegal en la práctica. Es así como se crearon las asociaciones, concebidas como la agrupación del conjunto de operadores que trabajaban en una línea y que necesitaban una coordinación interna para ofrecer un servicio homogéneo y regular. Las asociaciones por línea se encargaron, entonces, de definir los trazados de sus recorridos, de decidir las frecuencias, las paradas y, en algunos casos, incluso el tipo de material rodante que utilizarían. Hacia el exterior, su función se desplegaba en torno a la aceptación de nuevos candidatos a asociados y a la representación de sus intereses ante eventuales negociaciones o conflictos con otras asociaciones o con el poder público. Así se gestó la esencia de la regulación profesional.

La mayor expansión del servicio de buses y la posterior crisis de los tranvías permitió, hacia los años cincuenta, una consolidación del transporte urbano por buses y, en consecuencia, la instauración de mecanismos de regulación pública de su funcionamiento. Dado el hecho real de que las líneas constituían en la práctica una red del servicio, las autoridades se encargaron de consagrar dicha realidad, interviniendo en los espacios considerados más sensibles para garantizar un servicio público. A cada asociación se le otorgó un permiso de operación y se establecieron los cupos de vehículos permitidos de operar y los recorridos, a partir de las propias definiciones de los operadores. Por otra parte, se determinó que la fijación de las tarifas sería una atribución de las autoridades.

Los años cincuenta y sesenta son cruciales para la suerte ulterior del servicio de buses. Fue entonces cuando la ciudad comenzó a crecer a rit-

mos más acelerados, la movilidad y la demanda de transporte colectivo aumentaron y el tranvía desapareció. El servicio de autobuses se expandió y con ello la actividad alcanzó mayores niveles de acumulación. En estas condiciones, la oferta creció bajo dos modalidades distintas: de una parte, el progreso de los empresarios ya existentes, que renovaban y aumentaban su material rodante; de otra, el ascenso de algunos choferes a propietarios a través de la compra de los viejos vehículos a sus antiguos patrones.

Fueron estas formas de acumulación las que dieron lugar a la formación, dentro de cada asociación, de dos tipos de operadores: los "artesanos", antiguos choferes que más tarde se convirtieron en propietarios de uno o dos vehículos, por lo general antiguos; y los "empresarios", que poseían más de tres vehículos, a veces bajo forma de propiedad familiar, y cuya existencia como propietarios es de antigua data. Mientras los primeros realizaban normalmente una gestión apenas equilibrada de su actividad, administrando sus recursos en el día a día, los segundos manejaban criterios eficaces de administración y de gestión de sus equipos, acumulaban y se modernizaban.

La organización empresarial que primó hasta los años setenta tiene características heredadas de la organización primitiva, siendo el único cambio de significación la creación de las llamadas "asociaciones gremiales", que reemplazaron durante los años setenta a las antiguas formas de asociación por ruta o cooperativa. La asociación gremial era una agrupación sin fines de lucro, en donde se reunían voluntariamente los operadores para acordar acciones vinculadas con la coordinación y administración de la operación, y que no estaban orientadas por el afán de lucro. Por el contrario, cada socio tenía intereses comerciales para la operación de su vehículo, lo que daba origen a un sistema que consagraba la individualidad del propietario y la individualidad de la búsqueda de beneficio, al quedar expresamente prohibido que ello se realizara a través de la forma asociativa de la ruta.

Las asociaciones gremiales tenían sólo gastos de operación, consistentes en un mínimo de administración y el arriendo de un local. Estos costos eran financiados por los socios operadores a través de un pago diario que cancelaba el bus en el momento que comenzaba su operación. En muchos casos existían cuotas adicionales para cubrir servicios de tipo mutualidad (servicios de salud, entre otros) y servicios legales en casos de accidentes.

La asociación gremial funcionaba como una asamblea, donde las decisiones eran tomadas casi exclusivamente a ese nivel, aunque en general el presidente de cada asociación tenía un importante liderazgo sobre el conjunto de los socios. Las asociaciones gremiales estaban confederadas, existiendo organizaciones a nivel de la ciudad de Santiago que agrupaban a los operadores.

A pesar de los aumentos en la tasa de propiedad de vehículos, siempre se mantuvo el principio de "un dueño, un autobús". Ello se debía a que la lógica de la organización empresarial dependía de esta estructura predominantemente atomizada. El cuadro siguiente muestra la situación previa a la implementación del proceso de licitación de rutas de 1991.

Cuadro 1: Estructura de propiedad del sistema de transporte colectivo urbano de Santiago, 1990

	Mono-propietario	Pequeño empresario	Empresario con flota	Empresas de línea	Total
Total empresarios	4.800	1.200	400	6	6.406
Total buses	4.800	3.600	3.200	360	11.960

Fuente: Opazo y otros (1993).

El mantenimiento de la estructura atomizada con mono-propietarios como fenómeno dominante fue absolutamente funcional a la modalidad de gestión y de regulación interna de las organizaciones empresariales. La mono-propiedad, siendo en general menos eficiente, permitía que los rendimientos de la actividad se midieran por el rendimiento de los operadores menos eficientes, sirviendo éstos como referente para las negociaciones frente a la autoridad.

Al interior de cada asociación, los intereses de mono-propietarios y empresarios se sintetizaban en un comportamiento único de los transportistas. A pesar de las grandes diferencias entre los operadores, los mecanismos de unificación interna persistían, puesto que, de hecho, todos eran socios e iguales en el seno de sus líneas. En realidad, la diversidad era alentada por la asociación y sostenida por el carácter unificador y solidario de ella. Esta condición hacía posible la coexistencia y la reproducción de las condiciones de mantención de esta desigualdad, en la medida en que el resultado global parecía ser, en esencia, benéfico para todos los transportistas.



### De la regulación a la desregulación

Hasta mediados de los años setenta, el servicio de transporte colectivo de la ciudad de Santiago continuó relativamente reglamentado, a través de la determinación de los permisos de operación y tarifas por parte de la autoridad. Fue bajo la influencia de las políticas neoliberales que imperaron en el país desde 1973 que el transporte colectivo, concebido más como un mercado que como un servicio básico de la ciudad, fue liberalizado. Los supuestos de tal decisión consideraban que una liberalización debía conducir a un óptimo económico que había sido tradicionalmente impedido por la regulación estatal.

Durante más de diez años se aplicó un proceso gradual de desregulación del transporte colectivo, que progresó finalmente hasta una libertad de operación casi absoluta. En 1979 se liberalizaron las normas de entrada para nuevos operadores en líneas nuevas o existentes, gracias a una reglamentación flexible que otorgaba la aprobación ministerial casi automática a toda demanda. En 1983 se puso en vigor la libertad tarifaria: las tarifas se hicieron dependientes de la decisión de cada operador individualmente, lo que permitía incluso tener tarifas diferentes al interior de una misma línea. En 1984, en vista del crecimiento excesivo del parque, se impidió la entrada de nuevos vehículos al servicio, aunque muchos ingresaron de manera ilegal. Esta situación se mantuvo hasta que una decisión ministerial legalizó a estos operadores y decretó, en marzo de 1988, la libertad de entrada y de salida sin restricciones.

A partir de 1988, todo operador fue libre de servir cualquier recorrido, sin autorización previa. Esto significó que nuevas líneas podían ser creadas o que aquellas que ya existían podían ser modificadas a voluntad por los transportistas (Fernández y De Cea, 1985).

### Evolución de la oferta

Al cabo de diez años de aplicación de las medidas de desregulación, la organización del servicio mostraba cambios significativos tanto en los aspectos cuantitativos como en los cualitativos. Uno de los primeros que se pusieron en evidencia fue el crecimiento continuo de la oferta de trans-

porte. Entre 1977 y 1989, el parque de buses de transporte colectivo de Santiago más duplicó.

Cuadro 2: Santiago: evolución del parque de vehículos de transporte colectivo de superficie, 1977-1989

Año	Autobuses	Taxibuses	Total
1977	3.244	1.516	4.760
1978	3.478	1.614	5.092
1979	3.467	1.718	5.185
1980	3.928	2.115	6.043
1981	3.964	2.117	6.081
1982	4.437	2.142	6.579
1983	4.588	2.590	7.178
1984	5.323	2.917	8.240
1985	5.581	3.072	8.653
1986	6.193	2.711	8.904
1987	6.883	3.797	10.680
1988	6.868	4.026	10.894
1989	6.378	4.164	10.542

Fuente: Figueroa (1990).

La oferta, expresada en asientos/kilómetro, mostró un crecimiento un poco menos importante, lo que se explica principalmente por el hecho de la introducción de vehículos de menor capacidad.

Cuadro 3: Santiago: oferta dinámica de transporte colectivo por buses (en miles de asientos/kilómetro por mes)

Año	Autobuses	Taxibuses	Total
1980	621.644	234.866	856.510
1981	724.311	290.233	1.014.544
1982	769.137	278.795	1.047.932
1983	798.823	305.490	1.104.313
1984	801.742	321.984	1.123.726
1988			1.719.950

Fuente: Figueroa (1990).

Esta situación produjo una mejora en el nivel de servicio. En 1990 había 108 líneas en operación (56 de buses y 52 de taxibuses), 29 más que en 1980. La cobertura espacial del servicio también aumentó: entre 1978 y 1986, el kilometraje total de los nuevos recorridos se incrementó en 450 km, aunque sólo 56 correspondan a rutas donde no existía previamente servicio. La longitud promedio de las líneas creció desde 48 km en 1986 a 54,6 km en 1989, dando cuenta no sólo de la expansión de la oferta, sino también de la expansión del área urbana de la ciudad (Ortúzar, 1988).

El servicio también tuvo progresos en cuanto a accesibilidad física, a tiempos de espera y a comodidad al interior de los vehículos. Se estima que en ese entonces el tiempo de acceso a pie a las paradas de autobús era de diez minutos en promedio, las frecuencias medias de paso de los vehículos se situaban alrededor de un autobús cada tres minutos, mientras que las tasas de ocupación de los vehículos eran relativamente bajas.

La flota sufrió durante este periodo un fuerte proceso de envejecimiento, dada la posibilidad de incorporar buses usados, lo que produjo a menudo incrementos de edad a una velocidad mayor que el ritmo regular de envejecimiento por paso del tiempo, es decir, a aumentos de edad anuales superiores a un año.

Cuadro 4: Santiago: edad media del parque de vehículos e transporte colectivo (en años)

Año	Autobuses	Taxibuses
1980	6,95	4,95
1981	7,95	5,74
1982	8,2	5,73
1983	9,27	6,85
1984	9,6	7,79
1985	10,04	8,80
1986	11,6	9,51
1987	s. i.	s. i.
1988	12,1	9,54

Fuente: Figueroa (1990).

Aunque entre los taxibuses este proceso se morigeró en los últimos años, dicha mejoría no logró compensar el profundo proceso de envejecimiento vivido sobre todo hasta 1986.

### La organización profesional y la regulación

Las modalidades de regulación imperantes produjeron algunas manifestaciones institucionales distintas a lo que se había observado tradicionalmente hasta entonces. En primer lugar, surgió una mayor diversidad entre las organizaciones de los operadores, al integrarse a la oferta algunas empresas formalmente constituidas, creadas después de 1980. En segundo lugar, se verificaron ciertas modificaciones en las formas de gestión de las asociaciones, donde la tradicional y poco ágil administración basada en la asamblea de socios dio paso, en muchos casos, a una mayor independencia de la función ejecutiva, con mayores grados de profesionalización.

Al interior de las asociaciones se observó también un mayor proceso de diferenciación entre sus miembros. Una buena parte de los nuevos vehículos incorporados al sistema pertenecían a los operadores "empresarios", quienes aumentaron además su grado de concentración. En este sentido, es importante observar que la tasa de propiedad, que en 1985 era de 1,33 vehículos por propietario, hacia fines de los años ochenta se elevó a 1,67. Dicha diferenciación llevó también a resultados operativos diversos según el tipo de transportista. El cuadro siguiente muestra los distintos resultados operacionales y económicos de diferentes vehículos de una misma línea, sabiendo que los más modernos pertenecen normalmente a propietarios "empresarios".

Cuadro 5: Santiago: datos básicos sobre la operación de algunos vehículos de una asociación de transporte colectivo

Modelo año	1969	1972	1974	1977	1981	1988
Pasajeros transportados	258	2.267	2.678	2.569	3.461	4.423
Km recorridos	170	1.374	1.589	1.314	1.900	1.995
Precio del vehículo (\$ millones de 1990)	1,5	3	3	5,5	6,5	14
IPK	1.518	1.650	1.685	1.955	1.822	2.217
Rentabilidad anual (por ciento)	-48,8	73,5	96,3	57,6	54,8	40,1
Rentabilidad/pasajero	-93,8	31,6	35,0	40,0	33,3	41,2
Rentabilidad/km	-48,4	46,1	53,8	66,3	50,0	70,0

Fuente: Figueroa (1990).

Sin embargo, los cambios más importantes se produjeron en el conjunto de la red de transporte, en la medida en que la desregulación pública dio paso a un esfuerzo global de organización del sector por parte de los operadores. La regulación profesional asumió el rol de uniformar la suerte de los transportistas, asegurando permanentemente que a pesar de las diferencias de perfil y de rendimiento, la suerte del conjunto de los operadores debía permanecer unida. De esta forma, en el contexto de la libertad de tarifas, el sistema, regulado por los propios empresarios, garantizaba que los resultados operacionales en el mediano plazo fueran siempre convenientes hasta para los empresarios más ineficientes. A los operadores más exitosos y mejor organizados, las tarifas definidas según el operador más ineficiente les deparaban rentabilidades extraordinarias, bien superiores a la media.

#### Los costos de operación y las tarifas

La libertad tarifaria condujo a un aumento agudo de las tarifas. Entre 1979 y 1988 su crecimiento en términos reales fue de 147 por ciento. Si se compara la evolución de las tarifas con la de otros parámetros, las cifras disponibles para el periodo 1979-1986 muestran que, en taxibuses y buses, los aumentos superaron en dos y tres veces respectivamente el índice de precios al consumidor, y fueron 1,3 y 2 veces mayores que el aumento de precios del combustible, en el mismo orden respectivo (Sapag y Sapag, 1987).

Cuadro 6: Santiago: evolución de las tarifas reales del transporte colectivo (en pesos de 1987)

Año	Autobuses	Taxibuses
1977	21,74	28,81
1978	21,71	29,92
1979	23,67	32,68
1980	24,90	33,20
1981	28,75	36,66
1982	38,99	47,89
1983	42,90	45,44
1984	52,30	54,01
1985	63,90	63,90
1986	54,45	54,45
1987	58,52	58,52

Fuente: Figueroa (1990).

El nivel de servicio, el grado de cobertura más fino, la longitud de las rutas y las frecuencias practicadas produjeron un servicio costoso. En este sentido, pareciera que la mejora en la cantidad y la calidad del servicio no se detuvo en el punto de óptima rentabilidad privada y social. En efecto, con un parque sobredimensionado, se crearon niveles de subocupación en la flota y bajos rendimientos económicos que debieron resolverse con alzas del precio del boleto.

Cuadro 7: Santiago: número de pasajeros transportados por vehículo, 1977-1988

Año	Autobuses	Taxibuses
1977	214.186	156.319
1978	211.622	162.069
1979	215.650	157.695
1980	208.478	146.714
1981	203.855	167.955
1982	158.851	155.360
1983	143.169	120.471
1984	113.568	118.718
1985	99.957	110.814
1986	90.002	131.833
1987	89.577	106.368
1988	94.456	110.201

Fuente: Figueroa (1990).

En la medida en que la organización del sector y su contexto legal no estimulaban la competencia tarifaria, los operadores individuales buscaron mecanismos diferentes para asegurar un nivel mayor de clientela. Fue así como se produjo una competencia operativa en la calle cuyo fin era aumentar las tasas de ocupación de los vehículos y que tuvo fuertes repercusiones sobre la calidad y el nivel de servicio (Figueroa, 1987). Las estrategias puestas en práctica se concentraron primero en la competencia entre líneas, pero más tarde se ampliaron a la competencia entre operadores individuales, incluso entre los mismos socios de una línea.

Entre los mecanismos de la primera modalidad se practicaron la prolongación de los recorridos, su paso por el centro y el aumento del parque de vehículos de la línea. El aumento del parque y la mayor cobertura de la ciudad, cuestiones estrechamente ligadas, eran también coherentes con

la expansión de la ciudad. El aumento en la cantidad de vehículos por línea obligó a aumentar las frecuencias y a prolongar los recorridos para que cada operador pudiera realizar una cantidad razonable de vueltas por día y asegurar un piso razonable de ingresos.

Sin embargo, las medidas tomadas a este nivel pierden su eficacia específica cuando se generalizan. Si bien es cierto que los primeros operadores innovadores que prolongaron recorridos y mejoraron frecuencias se beneficiaron de una clientela más importante, en el momento en que estas medidas se expandieron a toda la oferta dejaron de ser fuente de atracción adicional de pasajeros y de ganancias extraordinarias. A pesar de ello, en las condiciones de ese momento, todos los operadores estuvieron obligados a seguir la tendencia, so pena de dejar de ser competitivos. Este comportamiento entró en un círculo vicioso que no pudo ser detenido, con resultados contrarios a los esperados, pues en última instancia tuvo un efecto inflacionario sobre los costos y las tarifas.

Habiéndose agotado la modalidad de competencia a nivel de las líneas, los operadores se orientaron hacia la segunda estrategia, es decir, la que se refiere exclusivamente a la conducción de los vehículos. En este aspecto, comenzaron a poner en práctica diversos recursos, que iban desde las paradas en cualquier lugar de la vía (Gibson, 1984), hasta los cruces de vehículos, los desbordes, la invasión de otras vías y otras rutas, y la limitación de la oferta de servicio de algunos operadores sólo a los tramos rentables de los recorridos.

Las distintas medidas implementadas con el objetivo de mejorar la capacidad competitiva de los operadores crearon siempre un contraefecto a nivel de los costos, pues este tipo de competencia promovía regularmente aumentos tarifarios. Las prácticas de los transportistas produjeron una mayor ineficiencia, que se expresaba en reducciones de las velocidades comerciales y, por lo tanto, en mayores costos de transporte.

Existía, por lo demás, una ausencia estructural de competitividad en el sector, en la medida en que cada trayecto podía ser considerado como un bien discreto, ya que su origen, su destino y su horario de realización era particular y diferenciado del resto de los viajes. La falta de posibilidades de elección para la mayor parte de los viajeros resultaba de las limitaciones espaciales y temporales, pero también de la cautividad de los usuarios, en la medida en que la mayor parte de ellos no tenía más opción que el transporte público o la caminata.

Por otra parte, la organización de los operadores en asociaciones por línea creó un verdadero monopolio del servicio para cada línea y un monopolio corporativo de la profesión, que impuso una tarifa única y no competitiva a pesar de la libertad tarifaria. Esto provocó un nivel extremo de unificación tarifaria para toda la red, la que era determinada en esencia por los costos del recorrido más caro. La expulsión de usuarios potenciales del sistema, es decir, de aquella población que ya no estaba en condiciones de pagar las tarifas en vigor, agregada a la abundancia de vehículos, reforzó todavía más este fenómeno, obligando a los operadores a financiarse con la venta de menos boletos (debido a las tasas de ocupación más bajas y a la caída de la demanda global), por la vía de un reforzamiento de la tendencia al alza de los precios. Las tarifas del transporte colectivo de Santiago llegaron a encontrarse entre las más caras de las ciudades latinoamericanas. La débil elasticidad-precio de la demanda en ciertos sectores de la población reforzó aún más esta tendencia, garantizándoles a los operadores una holgura de intervención.

Ya se ha visto cómo el conjunto de los empresarios de una asociación debe ser solidario en lo que concierne a la determinación de las tarifas según los parámetros del más ineficiente de los operadores. Pero al alentar esta práctica de solidaridad, el operador más eficiente se beneficiaba de hecho de una sobreganancia, proveniente de la diferencia entre sus costos reales y los costos de referencia para la determinación de las tarifas.

Finalmente, los grados elevados de ineficiencia del sector constituyeron también un factor de aumento de los costos de operación. En la medida en que existía la libertad tarifaria, los operadores siempre podían hacer repercutir todos sus costos en las tarifas que practicaban. Ello garantizaba un margen de seguridad elevado a los operadores, que les permitía no temer a las ineficiencias, a las experimentaciones o a los errores.

Además de la baja en los rendimientos, provocada por el aumento de parque y su envejecimiento, las características mismas de la operación reforzaron esta ineficiencia. La prolongación de los recorridos redujo las tasas de ocupación de los buses, aumentando al mismo tiempo el paso de vehículos por zonas de baja densidad de demanda. Esto produjo un aumento marginal de los costos por pasajero que sobrepasaba los ingresos marginales generados por cada nuevo viajero. La circulación excesiva por los principales ejes y por las zonas centrales de la ciudad disminuyó la velocidad media de circulación y, en consecuencia, la rentabilidad (diez años



antes, un vehículo alcanzaba a realizar diez vueltas diarias, mientras que a fines de los ochenta sólo hacía cinco o seis; en aquella época, en una jornada subían más de mil personas a un bus y en la segunda fecha la media fluctuaba en alrededor de cuatrocientos). La presencia del conjunto de vehículos trabajando toda la jornada implicaba un gasto considerable de esfuerzos y recursos, con resultados que podrían ser producidos con potencialidades mucho menos importantes.

### Las consecuencias de la desregulación

El aumento tarifario tuvo consecuencias muy fuertes en la elección modal de viajes de las familias de bajos ingresos. Entre ellas, cuyo presupuesto para transporte constituía el segundo rubro en importancia de sus gastos (Schkolnik y Teitelboim, 1988), se produjo una importante renuncia al uso de los modos motorizados en favor de la caminata: es así como la parte de la caminata en los desplazamientos urbanos pasó de 17 por ciento en 1977 a 31 por ciento en 1991.

Cuadro 8. Santiago: incidencia del costo de cincuenta billetes de transporte público sobre el ingreso mínimo mensual legal

Año	%
1982	9,24
1983	15,31
1984	22,96
1985	19,02
1986	22,23
1987	22,06
1988	21,31

Fuente: Figueroa (1990).

La práctica mostró que el cambio de instancia reguladora y el nuevo criterio de regulación del sector no constituyeron una garantía para un equilibrio óptimo. Por el contrario, la regulación profesional significó el abandono de la búsqueda de los óptimos sociales cuando éstos se oponían a los óptimos privados de los operadores. Por esta razón, la normatividad pue-

ta en práctica por los operadores proyectó fuertes deseconomías sociales, expresadas en externalidades negativas del sistema, tales como el sobreconsumo energético, la congestión, la contaminación ambiental y los accidentes.

La lógica de la búsqueda de los óptimos privados como mecanismos de producción del óptimo social demostró ser inoperante en el caso del transporte colectivo. Además de los perjuicios que tocan a la población de bajos ingresos, los costos sociales de las modalidades vigentes de operación del servicio distribuyeron una cuota de daño bastante pareja para el conjunto de la población santiaguina.

La regulación profesional sin contrapeso hizo evidente el rol que las autoridades deben asumir en la salvaguardia de un servicio público cuyo buen funcionamiento concierne a los equilibrios urbanos y los intereses de los usuarios y no usuarios del sistema. En cambio, la práctica de estos años no sólo promovió un sistema socialmente ineficiente, sino que también dio pie a la consolidación de la presencia fuerte de los operadores en las decisiones y en la regulación global del sistema de transporte público, como se seguirá viendo hasta el día de hoy.

### La re-regulación del transporte por buses

Grandes cambios en el sistema imperante comenzaron a producirse a partir de 1990, en función de los resultados negativos de la experiencia de desregulación. Llegada la democracia, el nuevo gobierno promovió una profunda modificación en el cuadro normativo y legal para introducir las prácticas de licitación de rutas, basada en la potestad de la autoridad para limitar el flujo por vías que presenten externalidades negativas, tales como congestión o contaminación. Se inauguró con ello una situación nueva, drásticamente opuesta a la del periodo anterior, que cambiaría el comportamiento del sector desde esa fecha hasta el presente. El Estado comenzó a recuperar su potestad reguladora, limitando así el amplio grado de libertad otorgado a los transportistas, que había resultado en imperfecciones de mercado y en comportamientos oligopólicos en la práctica.

El primer paso dado en esta dirección consistió en la creación de un Registro Nacional de Transporte, para empadronar a los vehículos que realizaban esta actividad (Decreto 212, de 1991). Una segunda medida de

importancia fue el retiro de los vehículos con más de dieciocho años de antigüedad, para lo cual el Estado creó un poder comprador y los adquirió —a precio comercial— para retirarlos del servicio y convertirlos en chatarra. De esta forma, alrededor de 2.600 buses fueron retirados de la flota de Santiago en 1991.

Para proceder a los cambios más profundos proyectados, no se introdujeron necesariamente nuevas leyes. Más bien, se modificaron algunos aspectos de la legislación vigente, lo que hizo que, formalmente, los servicios de transporte público siguieran siendo considerados como desregulados. Concretamente, se modificó la Ley 18.696 de 1988 —la expresión más refinada de la desregulación del transporte—, según la cual el Estado, en su rol de administrador de los bienes nacionales de uso público, tiene la facultad de entregar en concesión por periodos determinados la utilización o explotación económica de dichos bienes a los operadores de transporte. El artículo 3° fue modificado en 1991, introduciendo la facultad del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones para ejercer dicha atribución a través del procedimiento de licitación pública, en los casos en que exista congestión de las vías, deterioro del medio ambiente y/o deficiencias de seguridad de las personas o vehículos que por ellas circulen.

De esta forma, se definió el principio de la licitación pública abierta y competitiva como mecanismo de asignación de concesiones a duración fija, con ofertas máximas limitadas a las capacidades de las vías. Se trataba de definir un máximo cupo en la circulación de buses en las vías céntricas congestionadas, induciendo con ello una reducción de la flota total, una mayor racionalidad en la operación y un mejoramiento en la calidad de los servicios y del material rodante. Se acuñó entonces la idea de que los servicios de transporte debían competir “por el mercado” y no “en el mercado”, como sucedía hasta entonces.

En los tres años siguientes, periodo en el cual se verificaron dos procesos de licitación, los incentivos de la competencia basados en las señales gubernamentales (preferencia por vehículos más nuevos y de mayor tamaño) permitieron que, sin ninguna participación pública esta vez, otros dos mil autobuses fueran retirados o reemplazados, a costo de los propios operadores. Igualmente, se definió una tipología de buses que incluía un vehículo pesado, uno mediano y uno liviano; este último, con capacidad menor de 26 asientos y peso bruto vehicular inferior a diez toneladas, desde 1996 ha estado impedido de operar dentro del área mayor de restric-

ción (Decreto 122/91) correspondiente al anillo Américo Vespucio. Del mismo modo, los vehículos hechizos (es decir, vehículos construidos por los operadores a partir de partes y piezas usadas), abundantes hasta entonces, fueron excluidos de las licitaciones (Decreto 224/91). Se prohibía, además, la importación de vehículos usados, y se establecía la obligatoriedad de que los nuevos chasis y carrocerías de buses estuvieran especialmente diseñados para servicios de transporte público (Wityk y otros, 1998).

En 1992 se concretó la primera licitación de recorridos, implementada dentro de un perímetro céntrico de 2,8 kilómetros cuadrados. Las variables consideradas para evaluar las propuestas de los operadores consistían principalmente en la definición de la tarifa que se cobraría por el servicio (como se ha visto, no se produjo ninguna modificación respecto de la potestad de los empresarios para fijar sus tarifas), el tamaño de los buses de la flota, la antigüedad de los vehículos, variables que en su conjunto concentraban el 60 por ciento de la evaluación.

Las concesiones se otorgaron por un plazo muy corto, de 18 meses, siendo posible obtener plazos de 36 meses a condición de proponer una flota compuesta por al menos 80 por ciento de vehículos nuevos o al menos 50 por ciento de la flota de propiedad de la empresa, y plazos de 48 meses en caso de ofertas de flota constituidas por buses completamente nuevos y de tecnologías menos contaminantes.

El otorgamiento de una concesión daba origen a un contrato de carácter comercial entre el operador y la autoridad, en el cual se definían obligaciones y derechos de las partes, y los distintos tipos de multas en casos de diversas trasgresiones. En lo básico, el gobierno se comprometía a asegurar que no existiría otra competencia que la concesionada en las rutas en cuestión, mientras que los operadores se comprometían a mantener el servicio según los niveles definidos en la concesión.

El resultado de esta primera licitación fue la reducción de la circulación en el área concesionada, de 9 mil a 6 mil buses, una rebaja significativa de la edad promedio en esta flota, de casi trece años para el parque total a tres años para los buses concesionados, y una baja en la tarifa promedio del orden de 17 por ciento.

Un segundo proceso se realizó en 1994, esta vez sobre un área de 75 kilómetros cuadrados de la ciudad. En esta ocasión se modificaron los criterios de adjudicación: adquirió mayor importancia la antigüedad de la

flota y el tamaño de los buses (50 por ciento de peso en la licitación entre los dos), se agregaba puntaje según el porcentaje de conductores que percibían sueldo fijo en lugar de comisión, la tecnología menos contaminante de los vehículos, la tarifa y la experiencia del operador en la concesión anterior. Igualmente, se limitaba la edad máxima de los vehículos que participarían en la licitación a diez años. La licitación redujo a 8.500 los 11 mil buses que circulaban entonces en esta área, pasando la antigüedad promedio de once a cinco años. En cuanto a las tarifas, no se produjo ningún cambio significativo. Los plazos de las concesiones se modificaron esta vez a un mínimo de 36 meses, optativo a 60 meses con flotas de vehículos de menos de ocho años y tecnologías menos contaminantes.

En 1998, el resultado del tratamiento de la oferta total del servicio de transporte de la ciudad indicaba la existencia de una serie de servicios sujetos a las regulaciones de los distintos procesos de licitación que les otorgaban sus derechos, según el tipo de servicio o el momento de la licitación, lo que se expresa en el siguiente cuadro:

Proceso	Nº de servicios	Nº de vehículos
Centro 2	1	35
1995	1	23
1995 - II	3	54
1996	3	55
1998	294	7857
6 meses 1998	16	360
Expreso 1	4	83
Metrobús	27	272
Metrobús 2	4	67
6 meses 1998 Metrobús 2	1	21
No licitado	14	170
Total	368	8.997

Fuente: Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones (1998).

El Ministerio de Transportes también creó un Departamento de Fiscalización, cuya misión ha sido vigilar el cumplimiento, por parte de los operadores, de los reglamentos, las normas de operación y los contratos de servicios licitados. En caso de detectarse irregularidades o incumplimien-

tos, la autoridad podía iniciar sumarios, que eventualmente desembocaban en las sanciones estipuladas en los contratos, desde multas económicas hasta la cancelación de los permisos y contratos de operación.

Un tema que resulta importante de esta práctica es el que se refiere a la política tarifaria. Del mismo modo que la política de desregulación mantuviera la tarifa como una discrecionalidad de los operadores, esta práctica siguió vigente en el espíritu de las regulaciones posteriores. La principal diferencia introducida consistió en que la libertad de proponer una tarifa para obtener una concesión de ruta obligaba a que los reajustes de las tarifas que se produjeran posteriormente estuviesen regidos por un sistema regulado por la autoridad. Se consideraba un conjunto de cuatro variables, con su respectivo peso específico, para estimar el momento en que procedía un reajuste tarifario, según el llamado Índice Tarifario mensual (IT). Las variables correspondían al precio del combustible diésel, con una incidencia de 23 por ciento; al Índice de Costo de la Mano de Obra (ICMO), responsable de un 33 por ciento; el precio de los neumáticos, ponderado en un 5 por ciento; y el Índice de Inversión Adicional (INVA), consistente en el precio adicional del vehículo que cumplía en cada momento con las exigencias de la autoridad, cuya importancia era de 39 por ciento.

Mensualmente el Instituto Nacional de Estadísticas realizaba cálculos de este polinomio, recopilaba la información pertinente sobre la base de una muestra representativa; las tarifas se reajustaban en medidas de 10, es decir, una vez que el cálculo del IT alcanzaba el valor de 5 o más, procedía un aumento tarifario del orden de 10 pesos. En la medida en que el índice era acumulativo, el siguiente reajuste se realizaría cuando el IT alcanzase el valor de 15, y así en adelante.

Desde el segundo proceso de licitación se produjeron modificaciones en la estructura organizativa de los operadores, en particular, en lo que respecta a su organización para la operación. Existió un primer llamado a licitación, que fracasó por la exigencia de contar sólo con empresas de transporte, y que fue boicoteado por los operadores. A partir de entonces, se exigió la presentación de organizaciones que tuvieran alguna responsabilidad por el conjunto de buses de distinta propiedad, optando por una ruta. En la medida en que esto implicaba la necesidad de tener una representación legal para adjudicarse una concesión de rutas, las asociaciones gremiales se vieron en la obligación de conformar una instancia legal que



los representase frente a la autoridad. Primero se constituyó un representante legal y más tarde un representante técnico, los cuales eran responsables ante la autoridad de conducir adecuadamente las prestaciones de servicio, de responder frente a las exigencias de la autoridad y de garantizar la respuesta efectiva a las demandas de ésta.

En estas condiciones se crearon, como idea e iniciativa de los operadores y sin que mediara intervención pública, las llamadas empresas de servicios, las que tenían como objetivo representar a la asociación de operadores que servía una ruta concesionada, y que era para todos los efectos la responsable de la operación. Las empresas de servicios no se constituyeron como alternativas a las asociaciones gremiales, sino que eran una forma complementaria a ellas. Se crearon generalmente a partir de la agrupación de todos o de algunos de los socios de la asociación, que aportaban capitales para su constitución como sociedad.

La empresa no sólo cumplía funciones de representatividad legal frente a las concesiones, sino que en muchos casos asumía funciones relacionadas con la capitalización de la actividad. Por ejemplo, las empresas de servicios eran las que generalmente invertían en la construcción de terminales de los recorridos, en la instalación de servicios de expendio de combustible, y podían incluso llegar a tener otras funciones vinculadas al aprovisionamiento de accesorios, repuestos y servicios, aunque ello era menos corriente.

Otra situación que se presentaba entre las empresas tenía que ver con las decisiones de inversión en vehículos propios, cuestión que alguna vez fue alentada por la autoridad, otorgando más puntaje a esta figura en las licitaciones. Esta práctica no estaba en absoluto consensuada entre los operadores, ni en términos de implementación ni en la evaluación de los resultados. Hubo empresas que llevaron a la práctica la compra de vehículos y que consideraron que la experiencia había sido negativa, terminando con ella; en cambio, otras empresas la mantuvieron, considerándola algo positivo.

Como balance, es necesario decir que las empresas de servicios fundadas por los propietarios, sin haber modificado la estructura de propiedad del parque, consiguieron ordenar a los operadores y hacerlos solidariamente responsables del servicio, lo cual fue una ventaja para la organización y para el trabajo de la autoridad.

## Conclusiones

A pesar de todas las intervenciones en pro de la regulación durante los años noventa, hacia fines del siglo el sistema seguía adoleciendo de una serie de problemas que se desprendían del mismo proceso organizativo y regulatorio aplicado y modificado a lo largo de los años. La forma en que se entendió y aplicó la política de libre mercado y de competencia generó una serie de distorsiones que no lograron inducir una óptima asignación de recursos y eficiencia.

Un aspecto que nunca fue resuelto ni tratado fue la integración entre los modos de transporte, menos aún su coordinación. La competencia entre dichos modos, en especial entre el transporte mayor (buses y Metro) y el menor (taxis colectivos), y entre el Metro y los buses, generó un sistema desintegrado, frente al cual los usuarios debían optar de manera excluyente por un medio u otro, so pena de asumir un costo monetario mayor.

La oferta de cada sistema en red independiente, con una alta superposición entre modos, provocó una oferta global sobredimensionada y, por lo tanto, un menor aprovechamiento del sistema, ineficiencia en la oferta, ineficiente uso de la infraestructura vial y mayores costos para todos. La subutilización de recursos, la ineficiencia del sistema y las formas de competencia que no obedecían a las verdaderas lógicas del mercado, hicieron que las tarifas del transporte público no reflejaran los costos verdaderos de una asignación óptima de recursos y de una eficiente operación, poniendo en evidencia que una racionalización de la operación podía reflejarse en una reducción de los costos con efectos benéficos tanto para los usuarios como para los operadores (Cruz, 2001).

El servicio de buses mantuvo muchos rasgos de ineficiencia. Por una parte, no fue posible introducir criterios de racionalización empresarial, lo que afectó a la oferta, que siguió siendo excedentaria, en especial en horas fuera de punta. La competencia en las calles, en estas condiciones, aunque aminoró, no se eliminó, manteniéndose irracionalidades en la operación y la conducción. En síntesis, la mantención de una gestión informal del servicio, con rasgos de competencia en las calles, con falta de cooperación entre operadores y ausencia de economías de escala siguió siendo un rasgo del servicio, que siempre fue evaluado por la ciudadanía como el peor entre los servicios públicos. Esta condición era responsable de que se man-



tuvieran niveles de congestión en las vías, que redundaban en más externalidades y caída de calidad del servicio.

No ayudó a esta condición la ausencia de inversión pública de apoyo. Mientras los operadores realizaron importantes esfuerzos de inversión en renovación de flota, el Estado no creó condiciones equivalentes para una mejor circulación. La falta de vías especializadas o prioritarias para el transporte público se constituyó en un factor de caída adicional de las velocidades de circulación y de reducción en la rentabilidad del servicio. La falta de inversión pública actuó también como inhibidor de una mejor organización de los operadores, al no alentar formas superiores de organización asociadas al uso de corredores de buses y de sistemas de paradas más desarrolladas. Todas estas consideraciones alentaron la implementación del Plan Transantiago, concebido en el año 2000 y preparado hasta su puesta en marcha en 2007.

## Bibliografía

- Cruz, Carlos (2001). *Transporte urbano para un nuevo Santiago*. Santiago: Cumsensu Ltda.
- Fernández, José E. y Joaquín de Cea (1985-1986). "An Evaluation of the Effects of Deregulation Policies on the Santiago Chile Public Transport System". PTRC (Planning and Transport, Research and Computation) Proceedings, University of Sussex, en: *Research for Tomorrow's Transport Requirements*. Vancouver: University of British Columbia, Centre for Transportation Studies.
- Figueroa Óscar y Arturo Orellana (2007). "Transantiago: gobernabilidad e institucionalidad", en: *EURE*, 33(100): 165-171.
- Figueroa, Óscar (1983). "Crise et conflit dans les transports urbains", en: Xavier Godard y Etienne Henry (Eds.). *Transports collectifs urbains et régionaux dans les pays en développement: compte rendu de la rencontre de recherche tenue à l'Unesco, Paris, 27-29 septembre 1983*. Arcueil: Institut de Recherche des Transports (IRT).
- Figueroa, Óscar (1987). "La politique de déréglementation du transport collectif à Santiago du Chili", en: Institut National de Recherche sur les Transports et leur Sécurité (INRETS). *Les entreprises de transports collectifs et la déréglementation*. Arcueil: Institut de Recherche des Transports (IRT).

- Figueroa, Óscar (1990). "La desregulación del transporte colectivo en Santiago: balance de diez años", en: *EURE*, 16(49): 23-32.
- Gibson, Jaime (1984). "Comportamiento en un paradero con alto flujo de buses", en: Sergio R. Jara-Díaz (Ed.). *Actas del Primer Congreso Chileno de Ingeniería de Transporte*. Santiago: Universidad de Chile.
- MTT - Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones (Chile, 1994). *Cuenta Pública 1990-1994*.
- MTT - Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones (1998). *Bases refundidas. Licitación de vías 1998*. Santiago: Saint - Gestiona.
- Opazo, José Luis; del Valle, Alfredo y Oscar Figueroa (1993). "El descontrol del sistema de buses de Santiago, Chile: síntesis de un diagnóstico técnico-institucional". *EURE*, 19(56): 79-91.
- Ortúzar, Juan de Dios (1988). *Partición modal y planificación del transporte urbano en Santiago: algunas experiencias de la última década*, Santiago: Mimeo.
- Sapag, Nassir y Reinaldo Sapag (1987). "Algunas consideraciones en torno al IPC y la locomoción colectiva". *Documento de Trabajo*. Santiago: Departamento de Administración de la Universidad de Chile.
- Schkolnik, Mariana y Berta Teitelboim (1988). *Pobreza y desempleo en poblaciones. La otra cara del modelo neoliberal*. Santiago: Programa de Economía del Trabajo (PET).
- SECTU - Secretaría Ejecutiva de Transporte Urbano (Chile, 1988) (actualmente Secretaría Interministerial de Planificación de Transporte) "Descripción del sistema de transporte urbano en Santiago".
- Wityk, Mónica; Dourthé, Antonio y Henry Malbrán (1988). "Experiencia de la licitación de vías en Santiago de Chile", ponencia presentada al Congreso Panamericano de Ingeniería de Transporte, Santander.
- Wityk, Mónica (1997). *Licitación de vías en la ciudad de Santiago de Chile*. Caracas: Fundación Fondo Nacional de Transporte Urbano (FONTUR).

## Transantiago: Propuesta y conclusiones. Resumen del Informe de la comisión especial investigadora de la Cámara de Diputados (2007)\*

---

La Comisión Investigadora del “Plan Transantiago” ha dado cumplimiento al mandato unánime que recibiera de la Cámara de Diputados, y su objetivo esencial ha estado radicado en determinar las causas, mediatas e inmediatas, que motivaron la fallida implementación de una política pública destinada en su idea original a mejorar sustancialmente el servicio del transporte, pero que en los hechos terminó produciendo efectos exactamente contrarios.

La constitución de esta instancia parlamentaria de fiscalización también tuvo como objetivo básico determinar las responsabilidades de quienes, al tomar decisiones u omitirlas, se constituyeron en el muy reprochable resultado final de la política pública ejecutada.

Como cuestión previa, resulta honesto expresar que con anterioridad al 10 de febrero no hubo acciones concretas y preventivas de los parlamentarios destinadas a poner en discusión la implementación de la última Fase de Transantiago, omisión corporativa, más allá de los esfuerzos individuales realizados en otros momentos de las etapas del Plan.

[...]

\* El informe completo puede consultarse en <http://www.camara.cl/comis/docINF.aspx?prmID=60>. Las Conclusiones Finales, en <http://www.scribd.com/doc/5442899/12-11-La-Tercera-Conclusiones-finales-Comision-Transantiago> (acceso 18/12/2008). [N. de E.]

## El 10 de febrero

Los graves problemas de Transantiago se fueron gestando durante todo el proceso de su creación hasta su puesta en marcha y desarrollo. El Estado contrató a empresas privadas que no cumplieron correctamente y fallaron en muchos aspectos que consigna este informe.

En cuanto a la responsabilidad de los organismos de gobierno, no es acertado afirmar que el diseño estaba bien hecho y que sólo se cometieron errores en su implementación. Hubo fallas anteriores a la puesta en marcha del Plan, de modo que aun cuando se hubiese postergado su funcionamiento completo, muchos problemas hubiesen persistido. Éste contenía errores conceptuales que todavía son causa del mal funcionamiento del transporte prometido y de los daños sociales causados.

Su Excelencia, la Presidenta de la República, Michelle Bachelet asumió que las cosas se habían hecho mal en el gobierno:

Ha sido esta reforma una experiencia mala y frustrante para una enorme mayoría de los santiaguinos, y especialmente para los sectores más pobres. Las personas tienen todo el derecho de estar molestas y angustiadas. Comprendo su indignación y su impotencia.

Hubo falencias en el diseño, como también en la implementación. Hubo un masivo incumplimiento de parte de actores que debían garantizar la operación del sistema. No se contó con adecuadas herramientas de supervisión y fiscalización. No se consideró al inicio un pilar público de apoyo ni la gradualidad que ameritaba un cambio de esta magnitud.

Esto dejó en evidencia algo que creo debe llamarnos infinitamente la atención: que el Estado siempre debe cumplir un rol más relevante en el transporte público.<sup>1</sup>

Los ministros más vinculados al problema, así como los integrantes del Comité Político, con anterioridad al 10 de febrero, no solicitaron antecedentes como para confirmar la exactitud y certeza de la información que entregaban las autoridades de transporte y que comprometían al AFT [Administrador Financiero del Transantiago] y a los operadores. En parti-

cular, los ministros de Obras Públicas, Eduardo Bitrán, y de Hacienda, Andrés Velasco, confiaron en lo que se les planteó y no cuestionaron su seriedad y consistencia.

La Comisión Investigadora estableció que el inicio de Transantiago el 10 de febrero fue un error que ha significado enormes daños sociales y económicos al país y un impacto grave en las condiciones de vida de los ciudadanos de Santiago, expresado en:

- ausencia de cobertura de transporte, incluso para acceder a lugares imprescindibles, como hospitales y escuelas;
- falta de recorridos en noches, madrugadas y festivos;
- mallas de recorridos ilógicas;
- aumento de los tiempos de viaje;
- largas esperas entre trasbordos;
- inseguridad por aislamiento en caminatas y paraderos;
- incomodidad en buses lentos y poco amigables para ancianos, niños y discapacitados;
- hacinamiento en el Metro;
- mala o escasa información de recorridos;
- ausencia de lugares suficientes para recargo de tarjeta BIP [para pago de pasaje];
- accidentes por aglomeraciones;
- maltrato de chóferes por malas condiciones laborales;
- congestión vehicular por aumento de uso de vehículo particular;
- los operadores hacen uso de calles residenciales para estacionamiento de buses, y ante reclamos amenazan con suspender el servicio en el área;
- disminución de contaminación acústica, pero no suficiente disminución de la contaminación ambiental, dado el mayor uso del transporte individual y el uso de buses antiguos arreglados.

El Plan Transantiago se puso en marcha el 10 de febrero, tal como se había acordado a mediados del 2006, porque las autoridades de transporte estimaban que había condiciones para partir y existían presiones en esa dirección. El AFT y SONDA [operador tecnológico del Transantiago] afirmaban que estaban en condiciones de hacer funcionar el sistema de cobro y el soporte tecnológico. Los operadores anunciaban cumplir los

contratos. Posteriormente quedó en evidencia que el 10 de febrero, Santiago y el nuevo sistema no contaban con los elementos más imprescindibles para su funcionamiento, como una autoridad de transportes metropolitana, coordinación institucional, infraestructura mínima, soporte tecnológico, la totalidad de los buses y una disposición positiva de los operadores.

Se pudo constatar que hubo diversos informes técnicos negativos, provenientes de asesores externos (la Fundación Chile y Aditiva), los que no fueron considerados en toda su dimensión crítica. Tampoco fueron comunicados por el Coordinador del Transantiago a otras autoridades incumbentes. Es dable indicar que los referidos informes negativos y duros a la hora de describir los inconvenientes del Plan no fueron del todo terminantes en una conclusión de postergación.

De esta manera, la Comisión, teniendo presente los testimonios recibidos, los documentos tenidos a la vista, todos colacionados en el cuerpo de este informe, concluye que las autoridades de Transantiago, en particular las del Ministerio de Transportes, son responsables de haber permitido la puesta en marcha de la última etapa del plan de transporte urbano de Santiago, no obstante que una normal prudencia hacía a todas luces previsible las consecuencias, por lo que la decisión de éstas, y su falta de previsión, no resultan explicables.<sup>2</sup>

Cabe consignar en esta materia, que los antecedentes sobre los días previos al 10 de febrero nos indican que la discusión sobre las condiciones para la entrada en régimen de la última fase también se produjo en la coordinación de Ministros, que había sustituido al Comité Coordinador del Transantiago, y allí, como es público y notorio, salvo el Ministro del Interior, Belisario Velasco, se habría avalado el inicio de la Fase de Régimen el 10 de febrero; especialmente ocurrió así en el caso los titulares de Hacienda y Obras Públicas.

## Colofón

2 En las diferentes expresiones de sorpresa se destacaron las tres autoridades más importantes en ejercicio el 10 de febrero: el Ministro de Transportes, Sergio Espejo; el Coordinador del Transantiago, Fernando Promis; y el Subsecretario de Transportes, Danilo Núñez.



## Presentación

---

“Si el sueño de Sujoy es estudiar Derecho, es el sueño de toda la familia”, asegura el padre de Sujoy, Eduardo [Pérez], soldador en una fábrica de Lo Espejo. Pese a que tenía sólo 18 años cuando ella nació, se autoimpuso la meta de que su hija tuviera tres cosas que él, quien desde los 12 años trabajó en La Vega, no tuvo: ‘Luz, agua potable y democracia.

en “La pobladora que desafió su destino”, por Marisol Olivares. La Tercera Reportajes, domingo 4 de enero de 2009, p. 12.

Jason Hackworth señala que el éxito del neoliberalismo se apoya en la extendida creencia de que no hay alternativa a sus políticas: “De ser un movimiento político, el neoliberalismo queda transformado en algo que es natural, democráticamente elegido o completamente predecible” (2007: 200). Es lo que llama el síndrome No Hay Alternativa. Y agrega: “Sería arrogante e ingenuo de parte de este autor sugerir un antídoto sencillo a ese síndrome, pero sostengo que hay lecciones esperanzadoras que pueden recogerse de la experiencia de activistas que hoy intentan reemplazar el neoliberalismo con algo fundamentalmente más progresivo o incluso un poco más compasivo” (2007: 201).<sup>1</sup>

En esa línea, para cerrar el libro, optamos por retomar la lección que entregaron los pobladores al irrumpir en el espacio urbano a fines de los años sesenta, y escogimos un texto de Francisca Márquez que escribió con motivo de la celebración de los cincuenta años de La Victoria, donde comenta *Memorias de La Victoria. Relatos de vida en torno a los inicios de la población*, centrándose en la importancia histórica de los imaginarios de los pobladores.

<sup>1</sup> Jason Hackworth (2007). *The Neoliberal City. Governance, ideology, and development in American urbanism*, Ithaca: Cornell University Press.

A partir de la definición de imaginarios como matrices de sentido históricas y colectivas, la autora recorre testimonios de antiguos residentes de La Victoria para hablar de lo que significó la producción de espacio urbano desde los márgenes, proceso en el cual hombres y mujeres devinieron en actores urbanos, en un movimiento que implicaba la irrupción de los excluidos en la ciudad. Los imaginarios y testimonios de los cuales habla Márquez son significativos, y así lo indica la autora, porque muestran que en tiempos de segregación y murallas, en los tiempos de No Hay Alternativa, sí es posible “reverter” una situación –salir de sus términos o límites– y llevar a la práctica un cuestionamiento profundo del neoliberalismo realmente existente.

Retomando a Hackworth, el antídoto al síndrome No Hay Alternativa está ahí, en la ciudad: hay que saber leerlo. Está en nuevos conflictos urbanos, en las críticas a las autopistas urbanas, a la especulación inmobiliaria, al Transantiago, a las políticas de construcción de viviendas de mala calidad. Y se aloja en la memoria y los imaginarios de la gente que recuerda que fue posible algo distinto. Es la enseñanza de La Victoria.

## Los imaginarios de La Victoria\*

Francisca Márquez

**E**n esta presentación hablaré de los imaginarios urbanos incluidos en un texto titulado *Memorias de La Victoria. Relatos de vida en torno a los inicios de la población*, editado por el Grupo Identidad de Memoria Popular y publicado por Editorial Quimantú en su colección *Retrovisor*, el año 2003, que reúne los relatos de veinte pobladores y pobladoras. Son los imaginarios de La Victoria.

Los imaginarios, como matrices de sentidos que son, se sitúan en la difusa frontera entre lo real y lo imaginado: lo deseado, lo perdido, lo que no se tiene. Pero justamente porque hablan de lo perdido y lo deseado, los imaginarios –expresiones simbólicas– siempre suponen un ánimo de “visualizar lo invisible”. Porque imaginar es, por sobre todo, traer a la presencia una ausencia, un vacío...

“Tengo tantas ideas encontradas que se me turban en la mente” (2003: 75), señala la señora Rosa Lagos, interrumpiendo su relato. Y es que La Victoria fue para muchos pobladores –y así lo dicen todos ellos– el sueño de la vivienda y del lugar que no se tenía, el sueño alcanzado. Fue, para muchos de ellos, “la primera experiencia de tener un sueño”, recuerda la señora Alicia Cáceres. “Yo quería algo mío, soñaba con una casita”, dice la señora Marta Fernández (2003:51).

Estos relatos nos recuerdan, sin embargo, que los imaginarios individuales no son solamente ejercicio de las conciencias solitarias. Jamás los imaginarios –a pesar de su relativa autonomía– están exentos de historicidad y de la posibilidad de ser colectivizados.

\* Texto presentado en la Jornada de celebración de los 50 años de La Victoria, Santiago de Chile, Universidad Alberto Hurtado, 16 de octubre de 2007

“Nuestra familia —señala don Mario Silva— aportó a construir el sueño de un futuro de igualdad para todos los chilenos, y a luchar por el derecho a un hogar digno donde vivir (...) Había mucha esperanza (...)” (2003: 110).

Preguntarse por estos imaginarios de La Victoria y sus pobladores exige interrogarse por estas construcciones fundacionales que permiten afirmar que La Victoria “es la madre de las tomas”. Los imaginarios, en estos términos, nos hablan siempre de utopía y de deseo; nos hablan de cómo los que habitan La Victoria —y también los que escriben sobre ella—, imaginan e inventan nuevas formas de vida para crear su ciudad. Basta recorrer la toponimia de sus calles y de sus negocios para descubrir que nombrar es también signar: “Porque esta población tiene nombres de pura gente de valor, gente verdaderamente estudiosa, gente que tiene un cartelito”, dice una pobladora.

Los imaginarios son carta de navegación, pero también de movimiento permanente (...). De deslocalización, de subversión, de transgresión que se teje silenciosamente en los espacios residuales de la ciudad: “Aquí al lado llegó la hija, a escondida del padre, porque era militar”. recuerda Zulema Huenún. “Y yo —dice— me hacía la que no sabía nada. Le vine a contar [al marido] cuando ya teníamos marcados los sitios (...)”. Y cuenta don Abel Ojeda: “Le dije a mi hermana que se preparara con la boca callada, que nos tomaríamos un terreno en la noche” (2003: 31).

Los imaginarios parecieran ensanchar el campo de lo posible e invitan a cruzar las fronteras. El problema y la fascinación de los imaginarios es que imaginamos lo que no conocemos, o lo que no es, o lo que aún no es. Lo que nos atemoriza y, porque nos atemoriza, se desea. Imaginar es transgredir y subvertir: “Sentíamos un poco de miedo, porque era como ir a una guerra sin saber si se vuelve”, recuerda el poblador Ojeda (2003: 31).

Lo imaginario tiene que ver con la creencia y la trama esencial del creer. Es, ante todo, la posibilidad de romper con las verdades absolutas y totalizadoras. En este desborde de la institucionalidad y legalidad vigente, como se advierte en el prólogo de *Memorias de La Victoria*, el espacio se vuelve lugar; el poblador, actor; y el movimiento, ruptura de un orden que ya no volverá a ser el de antes.

La Victoria nos enseña que para mover y transformar la realidad hay que situarse más allá de ella, porque no existe realidad que pueda ser construida sin imaginación ni utopías. Los imaginarios son, en este sentido,

parte de nuestra condición humana, y no sólo urbana. Por ello, justamente, por la capacidad de imaginar, La Victoria fue posible.

La toma de La Victoria fue un momento único en la historia de la ciudad; fue el momento en que los pobladores alcanzaron el derecho a un lugar, tal como se venía incubando en el imaginario colectivo desde los tiempos en que las familias vivían en el Zanjón de la Aguada. De allí que, en nuestra historia urbana, La Victoria se levante en el gran promotor de utopías. La Victoria misma deviene válvula de escape de un mundo constreñido, excluyente y agobiante. “Ella me preguntaba —recuerda Zulema Huenún— si acaso no me daba vergüenza (...) A mí no me da vergüenza para tener lo propio. Nunca sentí vergüenza de lo que tenía, porque era mi derecho (...)” (2003: 26).

La ciudad imaginada, así como habla de utopías, también nos conduce a los afectos y a los sentidos de esta ciudad vivida y soñada que es La Victoria. Nadie quiere irse de allí, porque con ella se construyó una parte importante de la historia de cada uno. Y es por eso mismo que la mirada estigmatizadora duele: “Me duele cuando miran como tan poca cosa La Victoria”, dice la señora Marta Fernández (2003: 53).

La Victoria ensancha las perspectivas y el campo de lo posible; transformándose en orgullosa posibilidad, pero también en amenaza a una ciudad trizada, segregada y desurbanizada. La Victoria, sociedad de resistencia y soberanía, se constituye así en demandante de derechos. Frente a la marginalidad y la ausencia de ciudadanía, la cohesión, los valores comunitarios y la solidaridad dan sentido a la acción y a la vida poblacional. Es la comunidad de los desheredados la que apela a la solución y al reconocimiento de derechos.

El recuerdo de batallas ganadas con y contra el Estado se constituye así en un relato épico y un mito fundante, que habla de la capacidad de los pobladores de sobreponerse a los contextos sociales adversos. “Siempre quisieron echarnos, sacarnos; venían en la noche con la patrulla, con todo para echarnos, pero aquí dijeron no” (2003: 53). Pero también de la certeza respecto de que la ciudad los mira con miedo: “Parece que nos tenían miedo; no sé por qué le tenían tanto temor a la gente que había llegado en carpa a tomarse ese terreno”, se pregunta Luisa Lizana López (2003: 60).

Desde el mismo momento en que la toma se asienta y se vuelve una realidad, los antiguos límites poblacionales del *mundo circunscrito y bárbaro*

de Vicuña Mackenna pierden su fuerza y legitimidad. Desde ese momento, el mundo y la ciudad dejan de ser algo dado y se transforman en lo que el poblador imagina, conquista, hace.

Es el momento, también, en que se consolida una identidad poblacional y territorial, porque —dice don Eliecer Valenzuela— “si no nos hubiéramos tomado estos terrenos, no hubieran existido luchadores” (2003: 93). O don Adolfo Arancibia: “Hay una cosa que tenemos nosotros, es la combatividad. Nosotros obreros, con la cabeza en alto (...) Somos humildes, pero no débiles, porque aquí cuando se busca, se halla (...)” (2003: 116).

Cuando *la ciudad y el transitar en ella* dejan de circunscribirse a lo conocido, no sólo se ensancha el campo de lo posible, sino, por sobre todo, se abre camino a la imaginación como instrumento de acción. La Victoria es un nuevo mundo, no tanto porque fuera un universo desconocido, sino porque abre un nuevo curso de acción al mundo poblacional.

En una ciudad trizada, segregada, móvil, policéntrica, amurallada, los imaginarios de sus habitantes se ofrecen como una trama densa sobre la cual comenzar a descubrir y tejer el relato de la ciudad que es nuestra. Imaginarios e identidades victoriosas —como reafirma una pobladora— que nos advierten que nuestras ciudades no son ni serán nunca una sola.

Estas voces de La Victoria nos enseñan que, más que certezas, lo que prevalece es la hazaña de imaginar y transgredir lo que creíamos asentado. Y es por esta misma razón que la pregunta por los imaginarios nos conduce necesariamente a la pregunta por el poder y los imaginarios residuales, que no por residuales son menos soberanos.

La fractura de lo social por cierto fue, es y tal vez seguirá siendo grande. Don Abel Ojeda señala, a propósito de la dictadura, “nos daba miedo, se quemaba hasta la pobreza y no sabíamos qué hacer” (2003: 30). Si ni los nombres pudieron seguir siendo lo que eran: “Para el golpe —cuenta doña Zulema Huenún— me citaron a declarar y me preguntaban si yo participaba en política, y por qué le puse al grupo el nombre de Frei. Yo les contesté que la gente lo pedía, y me hicieron cambiar el nombre por ‘Inspiración’” (2003: 28).

Hoy, en un contexto de desigualdad y fragmentación social como el nuestro, el miedo —a la droga, al futuro de los jóvenes, a las propias esquinas— es una constante en todos estos relatos. Algo ocurrió en La Victoria, como en muchas otras poblaciones, villas y barrios, que el poder de habitar se debilitó.

El desafío para la planificación o el planeamiento de nuestras ciudades pareciera ser —además de la recuperación de estos esquemas de sentidos y orientación que son los imaginarios— la construcción de nuevos espacios comunes y ciudadanos para plasmarlos.

¿Qué papel ocupa entonces la memoria en la construcción social del futuro?, se pregunta o nos pregunta la Editorial Quimantú al comienzo de este libro sobre La Victoria. Yo diría que, sin esta memoria, memoria de los imaginarios residuales que excava en los silencios de aquellos itinerantes y desplazados, la ciudad nunca será. La memoria nos enseña que para que la polis no pierda lugar, ella debe necesariamente hacer hablar a estas ciudadelas ideales que, como La Victoria, contienen siempre una profunda crítica al orden social.



[Faint, illegible text from the reverse side of the page]

Este libro se terminó de  
imprimir en junio de 2009  
en la imprenta Crearimagen  
Quito, Ecuador

*Colección Ciudades*

Lima: diversidad y fragmentación de una metrópoli emergente  
*Pablo Vega Centeno*

Buenos Aires, la larga formación del presente  
*Pedro Pírez*

Bogotá: desarrollo urbano en el cambio de milenio  
*Samuel Jaramillo*

*Colección Textos Urbanos*

Ciudad y globalización  
*Saskia Sassen*

Globalización y metamorfosis urbana en América Latina  
*Carlos de Mattos*

Mercado inmobiliario y la producción de las ciudades en América Latina  
*Pedro Abramo*

ISBN: 978-9978-370-03-2



9 789978 370032