

SANTIAGO EN LA GLOBALIZACIÓN:
¿Una nueva ciudad?

SANTIAGO EN LA GLOBALIZACIÓN: ¿UNA NUEVA CIUDAD?

Editado por

Carlos De Mattos
María Elena Ducci
Alfredo Rodríguez
Gloria Yáñez

Coedición

Ediciones SUR	Libros EURE
SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación	Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, PUC

Este libro contó con el apoyo de la Dirección General de Postgrado, Investigación, Control y Programas (DIPUC), de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

© SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación
Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, P. Universidad Católica de Chile
Santiago, agosto 2004

Inscripción RPI n° 141.000
ISBN n° 956-208-072-2

Planos y mapas:	Ximena Salas y Luis Fuentes
Edición de textos:	Paulina Matta
Fotografía portada:	Carlos De Mattos
Diseño de colección:	Paula Rodríguez
Diagramación y composición:	Andoni Martija
Corrección de pruebas:	Edison Pérez
Gestión editorial:	Luis Solís D.
Impresión:	LOM Ediciones Fono (56-2) 672 2236 - Fax (56-2) 673 0915 impresos@edicioneslom.cl

IMPRESO EN CHILE / PRINTED IN CHILE

PRESENTACION	11
SANTIAGO DE CHILE: METAMORFOSIS BAJO UN NUEVO IMPULSO DE MODERNIZACIÓN CAPITALISTA	17
CARLOS A. DE MATTOS	
1 Liberalización y desregulación: Nueva fase de modernización capitalista	17
2 Globalización, nueva base económica metropolitana y nuevo enfoque de gestión urbana	19
3 Polarización social y segregación residencial	27
4 Metropolización expandida, periurbanización, policentrismo	30
5 Metamorfosis, realidad, nostalgia	38
Anexo: Cuadros	40
Referencias bibliográficas	44
SANTIAGO: DE UN PROCESO ACELERADO DE CRECIMIENTO A UNO DE TRANSFORMACIONES	47
MARGARITA GREENE Y FERNANDO SOLER	
1 Antecedentes previos	48
2 Suburbanización de la periferia	53
3 Desarrollo de nuevas centralidades	60
4 Obsolescencias urbanas	66
5 Mutaciones en el centro y pericentro	72
6 Construcción de ciudad	77
7 Privatización del espacio público	79
8 No transformación	81
Referencias bibliográficas	83
RIESGO-PAÍS VERSUS RIESGO-REGIÓN: SANTIAGO EN EL MERCOSUR	85
ANTONIO DAHER	
1 Geografía de las crisis	88
2 Geografía del contagio	93
3 Riesgo Santiago-Mercosur	99
4 Conclusiones	107
Referencias bibliográficas	110
SANTIAGO DE CHILE: UNA CIUDAD FRAGMENTADA	115
ALFREDO RODRÍGUEZ Y LUCY WINCHESTER	
1 Santiago: Dispersión y concentración	116
2 Metropolización y globalización	118
3 El rostro de la segregación socioeconómica	121
4 El rostro del temor	131
5 ¿Es posible gobernar Santiago?	134
Referencias bibliográficas	136

LAS BATALLAS URBANAS DE PRINCIPIOS DEL TERCER MILENIO	137
MARÍA ELENA DUCCI	
1 La ciudad como maquinaria de crecimiento	137
2 Los actores: El Estado y el sector privado	142
3 La ciudadanía y sus batallas	150
4 ¿Egoísmo o heroísmo? Trascendencia y perspectivas de los movimientos ciudadanos	161
Referencias bibliográficas	165
LOS IMPACTOS DE LA GLOBALIZACIÓN SOBRE LOS MERCADOS DE TRABAJO METROPOLITANOS: EL CASO DE SANTIAGO DE CHILE EN LA DÉCADA DE LOS NOVENTA	167
LUIS RIFFO PÉREZ	
1 Globalización, metropolización y mercados de trabajo	168
2 Globalización y dinámica de la Región Metropolitana de Santiago en los noventa. ¿hacia una ciudad global?	169
3 Transformaciones en el mercado de trabajo de la RMS	171
4 Desigualdades y polarización: ¿hacia una ciudad dual?	179
5 Conclusiones	183
Referencias bibliográficas	185
SANTIAGO: LA DIFÍCIL SUSTENTABILIDAD DE UNA CIUDAD NEOLIBERAL	189
SONIA REYES PAECKE	
1 Contaminación atmosférica	191
2 Contaminación hídrica	196
3 Urbanización de suelos agrícolas y naturales	201
4 Disposición de residuos sólidos	206
5 Conclusiones	213
Referencias bibliográficas	215
LA VIVIENDA SOCIAL EN SANTIAGO DE CHILE EN LA SEGUNDA MITAD DEL SIGLO XX: ACTORES RELEVANTES Y TENDENCIAS ESPACIALES	219
RODRIGO HIDALGO DATTWYLER	
1 Los primeros años del Ministerio de Vivienda y Urbanismo: Desde las “operaciones sitio” a los “campamentos”	220
2 La ciudad sin límites: La política de desarrollo urbano de 1979 y la liberalización del mercado del suelo	226
3 Los años noventa: Logros y crisis en la producción masiva de vivienda social	234
Referencias bibliográficas	240

INFRAESTRUCTURA, SERVICIOS PÚBLICOS Y EXPANSIÓN URBANA EN SANTIAGO	243
OSCAR FIGUEROA	
1 Expansión urbana y servicios: El caso de la ciudad de Santiago	243
2 Las privatizaciones en Chile	247
3 Liberalización y expansión de los servicios	250
4 Mercados, competencia y expansión de los servicios	262
5 Conclusiones	270
Referencias bibliográficas	271
SANTIAGO: DELITOS Y VIOLENCIA URBANA EN UNA CIUDAD SEGREGADA	273
LUCÍA DAMMERT Y ENRIQUE OVIEDO	
1 Chile con relación al contexto latinoamericano	275
2 La violencia urbana en la Región Metropolitana de Santiago	276
3 La violencia en la ciudad de Santiago	279
4 La violencia en conjuntos residenciales de bajo costo de Santiago	283
5 A modo de conclusión	289
Anexo: Mapas	291
Referencias bibliográficas	293

Presentación

En diversos estudios comparativos realizados en los últimos años, Santiago aparece como una de las ciudades latinoamericanas mejor evaluadas. Tal conclusión, sin embargo, no suele concordar con la visión que de ella tienen los santiaguinos. En efecto, sus testimonios, recogidos en diversas encuestas, dejan ver una percepción bastante crítica tanto del medio construido de la ciudad, como de las modalidades de vida urbana que allí se despliegan. Prueba de ello es que un número importante de sus habitantes ha expresado preferencia por vivir y trabajar en otra ciudad chilena, si las condiciones laborales lo permitiesen. Esta opinión suele sustentarse en una comparación entre Santiago y una imagen idealizada de esas otras ciudades, que permite emitir juicios no demasiado favorables hacia la capital.

Quizá esta visión de los santiaguinos podría atribuirse —al menos en parte— al hecho de que la ciudad no cuenta con un gobierno metropolitano, lo que se refleja en la falta de una política que promueva la imagen y virtudes de la ciudad como totalidad, y en el vacío en cuanto a un proyecto consensuado que permita guiar su evolución hacia el futuro. Es fácil comprobar que las transformaciones que han marcado su desarrollo durante los últimos años, han sido por lo general producto de una sumatoria descoordinada y fragmentada de nuevos hitos urbanos, muchas veces de gran efecto estructurante, pero que no contribuyen a una mejor organización de la vida urbana. Muchas de las grandes obras públicas que actualmente se están llevando a cabo, en especial en el área de la infraestructura urbana, no muestran pertenecer a una visión integrada de la ciudad. En la práctica, Santiago opera como una suerte de federación de comunas que actúan de manera independiente y fragmentaria, en función de sus respectivos recursos fiscales. Ello se traduce en diferencias significativas entre lo que pueden hacer y ofrecer a sus habitantes las comunas ricas y las comunas pobres, situación agravada por darse en un contexto general de fuerte polarización y segregación territorial y social en toda el Área Metropolitana.

Si su falta de coherencia interna dificulta la producción de una imagen unificadora de Santiago capaz de generar empatía en sus habitantes, tampoco parece haberse dado una construcción analítica y conceptual de ella. De hecho, Santiago es una de las ciudades latinoamericanas menos estudiadas, con un número comparativamente reducido de investigaciones y escasas publicaciones. Más allá de algunos artículos ocasionales difundidos durante la última década, luego de la historia

interpretativa de Santiago publicada por De Ramón en 1992 y del libro organizado por Bannen en 1995, en el que se abordaba la evolución de Santiago desde diversas perspectivas, prácticamente no se registra ninguna otra publicación que trate esta materia en forma comprensiva.¹ Sin duda, en los últimos años ha sido la situación y evolución socioeconómica nacional el tema que ha suscitado un mayor número de estudios y discusiones, dejando de lado sus efectos sobre la ciudad en que con tanta fuerza se manifiestan.

La realidad descrita parece respaldar la posibilidad de que la relativamente buena evaluación de Santiago en los estudios internacionales sea resultado de las transformaciones que ha experimentado Chile en general, más que de acciones específicas destinadas a mejorar la ciudad en tanto tal. Como se afirma en un estudio de la revista *AméricaEconomía* (abril-mayo 2004), “el éxito de Santiago es más fruto del éxito del país que de la gestión de las autoridades de la ciudad”.

En cualquier caso, no cabe duda de que los cambios que se han producido en Chile durante las últimas décadas, que han redundado en la modernización de su economía y su incorporación a la dinámica de la globalización, han tenido una profunda repercusión en su ciudad capital. Sobre esto existe abundante evidencia empírica: se ha manifestado en una progresiva y continuada mutación de la aglomeración en su conjunto, que ha afectado tanto a su organización y funcionamiento, como a su vida cotidiana y al paisaje urbano. Es posible afirmar, entonces, que Santiago ha comenzado a evolucionar en la misma dirección que la mayor parte de las ciudades en proceso de globalización e informatización.

Enfrentados a una metamorfosis de esta naturaleza, investigadores vinculados, por una parte, al Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales (IEU+T) de la Pontificia Universidad Católica de Chile (PUC), y por otra, a SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación, decidieron poner en marcha diversos estudios orientados al análisis de la evolución de Santiago en la última década. A partir de este equipo, se constituyó el Programa de Investigaciones Santiago Metropolitano (PISM), al cual se sumaron investigadores de la Escuela de Arquitectura de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos de la PUC, y del Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

Esta iniciativa se inscribe en la decisión de un grupo de investigadores urbanos latinoamericanos que, en conjunto, se plantearon estudios de carácter interdisciplinario y comparativo sobre la evolución de las principales áreas metropolitanas de los países miembros del Mercosur y de

12

¹ Armando de Ramón, *Santiago de Chile (1541-1991). Historia de una sociedad urbana* (Madrid: Editorial MAPFRE, Colección ciudades de Iberoamérica, 1992); Pedro Bannen, *Santiago de Chile: Quince escritos y cien imágenes* (Santiago: Ed. ARQ, Pontificia Universidad Católica de Chile, 1995). También podría mencionarse, como un aporte relevante, el ensayo del novelista Carlos Franz, *La muralla enterrada* (Santiago: Planeta, 2002), un estudio sobre la evolución de Santiago a partir de 73 novelas chilenas escritas el siglo pasado.

México, bajo los efectos de la reestructuración productiva y de la globalización. Se constituyó así la Red de Ciudades del Mercosur y México, en la que participan, además del equipo chileno, investigadores del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires; del Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional de la Universidad Federal de Rio de Janeiro; de la Facultad de Arquitectura e Urbanismo de la Universidad de São Paulo; y de El Colegio Mexiquense, del Estado de México. De esta forma, las ciudades contempladas en este programa de investigación son Buenos Aires, Rio de Janeiro, São Paulo, Santiago de Chile y Ciudad de México.

El grupo integrante de la Red de Ciudades del Mercosur y México se planteó una serie de preguntas que permitieran dar cuenta de los diversos procesos (sociales, económicos, político-administrativos, ambientales, urbanísticos) que inciden en la realidad urbana, y sus consecuencias en la evolución de las principales aglomeraciones del Mercosur y de México. El punto de partida fue un temario básico común, que establecía los aspectos y dimensiones que debían ser abordados por cada uno de los grupos de trabajo, relativos en general a los impactos de los procesos de reestructuración productiva que se estaban desarrollando en los países respectivos. Así, los temas incluidos en la pauta inicial fueron los siguientes: la economía de la ciudad, la cuestión social urbana, el espacio urbano, el medio ambiente urbano, la cultura urbana, el gobierno y la gestión de la ciudad y las regiones, y las redes de ciudades en los grandes espacios. Posteriormente se agregaron a este temario aspectos vinculados a la ecología urbana, la inseguridad ciudadana y la planificación de las áreas metropolitanas.²

13

Algunas de las grandes interrogantes que se abrieron a la discusión de los grupos fueron: ¿Qué impactos han tenido en los últimos años la globalización y la reestructuración de la economía y la sociedad en nuestras áreas metropolitanas? ¿Cuáles son las oportunidades y condiciones para que cada una de las metrópolis analizadas se ubique en forma competitiva y complementaria en el sistema regional y mundial al cabo de las próximas dos décadas, teniendo en cuenta los obstáculos y condiciones adversas?

En el caso de los estudios sobre Santiago que presentamos en este libro, el programa de investigación abordó la mayor parte de los temas y

² Como parte del desarrollo de este trabajo conjunto, se realizó una serie de reuniones entre los grupos de la Red. La primera fue el Seminario "O futuro das metrópoles, impactos da globalização", en Teresópolis, Rio de Janeiro, mayo de 1999, organizado por el Observatorio de Políticas Urbanas y Gestión Municipal, del Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional de la Universidad Federal de Rio de Janeiro. A fines de noviembre de 1999 se realizó un Seminario Internacional sobre "Grandes Metrópolis del Mercosur: Problemas y desafíos", en Santiago de Chile. En mayo de 2000, se realizaron en Buenos Aires las "Jornadas preparatorias de Megaciudades 2000". Se culminó con el Seminario Internacional "Las Regiones Metropolitanas del Mercosur y México: entre la competitividad y la complementariedad", realizado en Buenos Aires (noviembre 2000).

preguntas que fueron formulados para la Red de Ciudades del Mercosur y México en su conjunto. En particular, se ha buscado cubrir las transformaciones que han afectado a Santiago, considerando su estructura, morfología y apariencia (Carlos De Mattos, y Margarita Greene y Fernando Soler); los problemas sociales vinculados a esas características (Alfredo Rodríguez y Lucy Winchester, y Luis Riffo); las diferentes modalidades en materia de políticas de vivienda social (Rodrigo Hidalgo); la posición y perspectivas de la ciudad en el marco de las crisis regionales (Antonio Daher); los conflictos urbanos producto de la modernización urbana (María Elena Ducci); la evolución de los servicios y la infraestructura urbanas (Oscar Figueroa); las cuestiones relativas a delitos y violencia urbana (Enrique Oviedo y Lucía Dammert); y los problemas de sustentabilidad ambiental de esta aglomeración en continua expansión (Sonia Reyes).

Para comenzar, De Mattos analiza los impactos que sobre el funcionamiento y la estructura de Santiago ha tenido la *nueva fase de modernización capitalista* iniciada en Chile a mediados de la década de los setenta, con la aplicación de una nueva estrategia de liberalización económica. En lo fundamental, el estudio muestra cómo, junto a una importante transformación de la base económica metropolitana, se desencadenó un proceso que condujo a reforzar, por una parte, una *morfología social* marcada por la polarización social y la segregación residencial; y, por otra parte, una *morfología territorial* caracterizada por la periurbanización y la policentralidad. Se trata, en términos generales, de un proceso que sigue las mismas tendencias observadas actualmente en el mundo entero.

14

Greene y Soler examinan las transformaciones que está experimentando la ciudad de Santiago en medio de un proceso de crecimiento explosivo dirigido fundamentalmente por el mercado, y frente al cual la planificación urbana no desempeña en la práctica papel alguno. En esta perspectiva, analizan seis transformaciones, referidas a la suburbanización de la periferia, el desarrollo de nuevas centralidades, obsolescencias urbanas, mutaciones en el centro y pericentro, construcción de ciudad y privatización del espacio público. Todas ellas se han constituido en operaciones de magnitud y concentración en el tiempo nunca antes vistas y, a juicio de los autores, corresponden a las distintas dinámicas del mercado inmobiliario urbano. Algo que no ha cambiado, concluyen, es la ineficacia de los instrumentos de planificación tradicional para hacer frente a esta nueva realidad.

En su artículo, Daher analiza las crisis regionales supranacionales en las regiones subnacionales, deteniéndose en la geografía del contagio de tales crisis, su impacto y posible prevención. Presenta, en primer lugar, las aproximaciones conceptuales y los modelos que intentan explicar las crisis y su evolución en la historia reciente, enfatizando en la relación entre contagio de crisis y riesgo, y de ambos con el territorio. A continuación examina las diferentes formas de contagio de las crisis, lo que lo lleva a plantear que ambos —crisis y contagio— no son sólo un fenómeno económico sino, a la vez, territorial. Para terminar, desarrolla un estu-

dio de caso de riesgo regional a la vez supra y subnacional, el de la Región Metropolitana de Santiago en el Mercosur.

Para Rodríguez y Winchester, comprender Santiago obliga a incorporar su carácter fragmentado como un rasgo que define la ciudad y la cruza en múltiples dimensiones: es una ciudad segregada socioeconómicamente; con sus barrios y habitantes divididos no sólo por distintos niveles de ingresos, sino por sus temores; y en términos político-administrativos, no existe como ciudad: es una agregación de 34 comunas autónomas. Para los autores, esta situación, además de dificultar el gobierno de la ciudad y menoscabar la vida cotidiana de sus habitantes, a la larga constituirá un obstáculo a la estrategia de inserción en un mundo global que ha seguido el país.

Ducci analiza las consideraciones que movilizan a los grupos ciudadanos al empezar el siglo XXI, básicamente para defenderse frente a cambios en la ciudad que perciben como negativos para su calidad de vida. Estas movilizaciones urbanas muestran dos grandes diferencias con los movimientos sociales anteriores. Por una parte, muchos de ellos son heterogéneos, en el sentido de que incluyen personas de distintos niveles sociales que se conciertan frente a cambios en su territorio relacionados con su vida diaria. Por otra parte, la proliferación de estos movimientos está dando origen a un actor que adquiere cada vez más importancia en la dinámica urbana frente a la acción del Estado y del sector privado: los ciudadanos conscientes y dispuestos a reaccionar para defender el medio ambiente donde se desarrolla su vida.

15

Riffo estudia las transformaciones en el mercado de trabajo de la Región Metropolitana de Santiago producidas por la consolidación, durante los años noventa, del proceso de globalización. Discute la aplicabilidad para este caso de la hipótesis de la ciudad dual, para concluir que, a la luz de la evidencia empírica disponible, lo que se puede comprobar es, ante todo, la tendencia hacia una precarización general de la estructura ocupacional, debida al hecho de que la proporción total de los nuevos trabajos creados se ha concentrado en los niveles más bajos de dicha estructura.

En cuanto a los problemas ambientales en la ciudad de Santiago, Reyes analiza su evolución y caracteriza la situación actual, considerando especialmente los problemas derivados de la relocalización industrial, del crecimiento del transporte urbano, de la contaminación hídrica y de la eliminación de los residuos sólidos. Al respecto, examina el alcance y la viabilidad de las políticas que se podrían aplicar para enfrentar estos problemas, en un marco de creciente liberalización y desregulación económicas.

Hidalgo revisa las diferentes políticas de vivienda social e intervenciones realizadas por el Estado frente al déficit de viviendas. El artículo ilustra cómo, a lo largo de la segunda mitad del siglo XX, importantes superficies de nuestra capital han sido producto de dichas acciones. Para el autor, sin embargo, tales políticas, en sus distintas modalidades, comparten una misma debilidad: resuelven el problema inmediato del aloja-

miento de sectores de bajos ingresos, pero carecen de una aproximación urbanística. Esto es, no asumen el problema de integrar los conjuntos habitacionales a las áreas urbanas en las cuales se ubican, y menos aún a la ciudad.

El artículo de Figueroa se refiere a la relación entre el desarrollo de la infraestructura urbana y la expansión de Santiago. Basado en el hecho de que la gestión de las infraestructuras y servicios urbanos conocieron una profunda transformación a partir de los años ochenta, el artículo relaciona este hecho con las políticas de mayor liberalización en el uso del suelo y el límite urbano. Se concluye que la articulación entre ambos fenómenos es claramente positiva y las influencias son mutuas.

Diversos y aislados son los intentos por caracterizar el crecimiento altamente segregado de Santiago, por un lado, y el aumento sostenido de la violencia, la criminalidad y, en especial, de la percepción de temor en la población, por otro. En el artículo de Dammert y Oviedo se busca relacionar la forma de desarrollo de Santiago no sólo con los niveles de criminalidad, sino también con la consolidación de espacios donde las condiciones de vida cotidiana son verdaderos disparadores de problemas de convivencia que, a la larga, devienen en utilización de la violencia.

Al reunir estos estudios, el libro ofrece un panorama actualizado del conjunto de la ciudad a través de distintos abordajes y enfoques sobre problemas que caracterizan la situación actual de Santiago. De esta forma se avanza en una caracterización del proceso de desarrollo y consolidación urbana que abarca fenómenos sociales de principal importancia en la actualidad, dejando establecida la necesidad de profundizar sobre esta temática, así como los desafíos pendientes.

Santiago de Chile: Metamorfosis bajo un nuevo impulso de modernización capitalista *

Carlos A. De Mattos

Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, Pontificia Universidad Católica de Chile

1. Liberalización y desregulación: Nueva fase de modernización capitalista

Chile fue uno de los países latinoamericanos que más temprano adoptó políticas basadas en los lineamientos teórico-ideológicos de lo que posteriormente se propagó bajo la etiqueta del Consenso de Washington y, más popular e imprecisamente, bajo la de “modelo neoliberal”. Cuando menos en sus instancias iniciales, estas políticas respondieron a un enfoque sumamente ortodoxo de liberalización económica, conforme a los dictados de la escuela monetarista de Chicago y, también, a las recomendaciones formuladas por algunos organismos multilaterales (en especial FMI y Banco Mundial) como receta para los países en desarrollo (Meller 1996). Cuando algunos años más tarde los gobiernos de Thatcher y de Reagan adoptaron este enfoque de política económica en Gran Bretaña y Estados Unidos respectivamente, el mismo se difundió por el mundo entero, adquiriendo el carácter de un nuevo “saber convencional dominante” (Krugman 1996) y tuvo una decisiva incidencia en la gestación de las transformaciones que iban a caracterizar a esta nueva fase modernizadora.

17

De hecho, estas políticas comenzaron a ser aplicadas sistemáticamente en Chile a partir de julio de 1975 y desde entonces, más allá de algunos cambios de énfasis, sus principios medulares se han mantenido vigentes hasta el presente. En efecto, aun cuando ocurrieron importantes cambios

(*) Comunicación al Seminario sobre Procesos Metropolitanos y Grandes Ciudades (Ciudad de México, 25 y 26 de marzo de 2003. Trabajo elaborado a partir del que se presentó en el Seminario Internacional El Desafío de las Áreas Metropolitanas en un Mundo Globalizado. Una mirada a Europa y América Latina (Barcelona, 4, 5 y 6 de junio de 2002), organizado por el Institut Català de Cooperació Iberoamericana, el Institut d'Estudis Territorials de la Universitat Pompeu Fabra y el Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

políticos (en especial, término del régimen militar y comienzo de un nuevo período democrático), permanecieron sus ejes centrales (liberalización económica, desregulación, subsidiaridad del Estado, apertura externa, flexibilización salarial, etc.). Por encima de ciertas persistencias y continuidades esenciales, la aplicación de estas políticas provocó un conjunto de rupturas y mutaciones que permiten afirmar que entonces se inició *una nueva fase de modernización capitalista* en este país.

En ese proceso, la economía chilena recuperó sus principales equilibrios macroeconómicos y comenzó una fase de sostenido crecimiento que se prolongó desde la mitad de la década de los años ochenta hasta finales de los noventa. Fue así que entre 1986 y 1998, la tasa media de crecimiento del PIB se situó en alrededor del 7 por ciento, con un crecimiento equivalente del sector industrial, lo que estuvo acompañado, entre otros, por un significativo crecimiento de la tasa de inversión que la llevó a alcanzar valores superiores al 30 por ciento del PIB hacia mediados de la década de los noventa, y por una progresiva caída de las tasas de inflación y de desocupación.

Este exitoso desempeño se interrumpió hacia mediados de 1998 cuando, bajo el impacto de la crisis internacional iniciada en el sudeste asiático, declinó fuertemente el ritmo de crecimiento, cayó la tasa de inversión y aumentó el desempleo; sin embargo, en ese momento ya se habían procesado los rasgos esenciales de la metamorfosis a la que se refiere este trabajo, siendo nítida la transformación del escenario urbano heredado de la fase industrial-desarrollista. Por ello, en lo que sigue centraremos la atención fundamentalmente en los cambios ocurridos entre 1985 y 1998.

Con el propósito de caracterizar este proceso, analizaremos la metamorfosis del Área Metropolitana de Santiago¹ (AMS), observando en primer término las transformaciones derivadas de la aplicación de las políticas de liberalización y desregulación. Con este punto de partida, veremos cómo junto a importantes modificaciones en la arquitectura productiva dominante y en la correspondiente base económica metropolitana, comenzó a producirse una radical reestructuración del mercado de trabajo del AMS y una mayor dispersión territorial de sus actividades productivas y de su población, más allá de la mancha metropolitana continua. También tendremos en cuenta cómo el cambio de enfoque de gestión pública y, en particular, de gestión urbana, establecido conforme al principio de subsidiaridad del Estado, influyó sobre las estrategias de aquellos actores urbanos cuyas decisiones y acciones tenían mayor impacto en la transformación del funcionamiento y de la estructura metropolitana.

18

¹ El Área Metropolitana de Santiago (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 de Cordillera), San Bernardo (Provincia de Maipo) y Padre Hurtado (Provincia de Talagante) conforman actualmente el AMS o Gran Santiago.

Finalmente, veremos como en este nuevo contexto, dicha metamorfosis desembocó en la afirmación, por una parte, de *una morfología social* donde persiste la polarización social y la segregación; y, por otra, de *una morfología territorial* en la que impera la periurbanización y la policentralidad. Con ello, trataremos de mostrar cómo este tipo de metamorfosis sigue las mismas tendencias que actualmente se están manifestando en las grandes áreas metropolitanas tanto de los países centrales como de las economías emergentes.

En este análisis, se sobreentiende que, al atravesar distintos períodos históricos, cada ciudad se transforma en consonancia con las especificidades y requerimientos de los sucesivos impulsos modernizadores que corresponden a esos períodos; en particular, en cada uno de los períodos relevantes de modernización capitalista, la matriz básica heredada del pasado es objeto de una metamorfosis, de la que termina emergiendo una ciudad que muestra diferencias significativas con la anterior. A lo largo de esta continua e interminable metamorfosis, las diferentes ciudades han ido adquiriendo determinadas señas de identidad en tanto ciudad comercial, ciudad industrial, ciudad fordista, etc., que permiten periodizar su historia. En cualquier caso, esta metamorfosis se procesa necesariamente a partir de dicha matriz básica, que es la que condiciona y afirma una determinada identidad urbana a lo largo del tiempo, cuya continuidad no es contradictoria con el cambio.

19

2. Globalización, nueva base económica metropolitana y nuevo enfoque de gestión urbana

2.1 Apertura externa, globalización y base económica metropolitana

La evolución de la economía chilena durante estos años muestra que a medida que se fue restableciendo el equilibrio de las principales cuentas macroeconómicas y cobró impulso una nueva fase de crecimiento, se produjo una progresiva mejoría de la imagen del país en el contexto económico internacional. Esto se tradujo tanto en las respectivas calificaciones de riesgo-país,² como en los *rankings* de competitividad, en los que Chile logró ubicarse regularmente por encima del resto de los países latinoamericanos. Fue así que, con relativa rapidez, la economía chilena elevó su nivel de atractividad respecto de capitales que entonces intensificaban aceleradamente su movilidad.

² En 1991 Chile ya ocupaba el lugar 35 entre 139 países, según la Guía Internacional de Riesgo País (*El Diario*, Santiago, 27 de setiembre de 1991). Posteriormente, en 1993, Chile era el país latinoamericano con menor riesgo para invertir, según las clasificaciones de Standard & Poor y Moody's (*El Mercurio*, Santiago, 11 de agosto de 1993). Actualmente, Chile continúa siendo el país de menor riesgo-país de la región.

De esta manera se profundizó el nivel de articulación de Chile en la dinámica económica internacional, lo cual se reflejó ante todo en los indicadores de comercio internacional y en un importante crecimiento de la inversión extranjera directa (IED). Pese a la ubicación marginal de la economía chilena en el mundo y a su modesta dimensión, la estabilidad lograda y los niveles de crecimiento alcanzados en este período, permitieron que la relación entre IED y PIB para el período 1990–1996 terminase siendo la más elevada entre las economías emergentes latinoamericanas.

El significativo crecimiento de la IED tuvo como lógica consecuencia un persistente aumento de la participación del capital y de las empresas extranjeras en sectores claves de la economía nacional, tales como minería, telecomunicaciones, finanzas, electricidad, distribución comercial, consumo, turismo, etc. Frente a esta situación, considerando que, desde el punto de vista económico, la globalización puede entenderse “ante todo [como] una cuestión de *integración organizacional*, que reposa sobre la coordinación de tareas y de funciones y la movilidad de recursos productivos interdependientes al interior de redes de producción transfronterizas (RPTF)” (Guilhon 1998: 97), se puede concluir que lo que comenzó a desencadenarse en Chile desde mediados de la década de los setenta fue la progresiva irrupción de diversas redes de este tipo en la economía nacional, impulsando con ello cambios fundamentales en su organización y funcionamiento.

20

Esta transformación debe ser analizada teniendo en cuenta que, como señala Lafay (1996: 37 y ss.), en el nuevo escenario son las empresas las que producen y efectúan lo esencial de las relaciones económicas entre los territorios, básicamente mediante tres mecanismos diferentes: el comercio internacional interempresas, la inversión directa en el extranjero y la organización internacional en red. Desde esta perspectiva, puede afirmarse que lo que ocurrió en Chile fue que las empresas multinacionales comenzaron a aprovechar las reglas del juego establecidas por la estrategia de liberalización económica que, justamente, postulaba como uno de sus objetivos centrales explícitos, transformar el capital privado en el protagonista central del proceso de acumulación y crecimiento. En otras palabras, el conjunto de arreglos institucionales que se derivaron de las políticas impulsadas desde 1975, lograron configurar un ámbito especialmente favorable para el arribo y desembarque en territorio chileno de distintos tipos de redes transfronterizas, especialmente productivas, comerciales y financieras, en una evolución que continúa hasta ahora.

De esta manera, al aumentar la presencia de estas empresas y actividades en el aparato productivo chileno, comenzó a ganar importancia *una nueva arquitectura productiva* que, en su conjunto, caracteriza lo que Veltz denomina “*modelo celular en red*” donde, como denominador común, se imponen tres evoluciones fundamentales: la descomposición de las grandes empresas integradas verticalmente, la externalización creciente de las actividades consideradas como no estratégicas, y la multiplicación al interior de las fábricas de unidades elementales semiautónomas (Veltz 2000: 178 y ss.).

A medida que la propia modernización capitalista comenzó a perfilar en Chile un modelo productivo de esta naturaleza, la localización en el AMS de la mayoría de los nodos o eslabones de variadas redes —principalmente productivas, comerciales y financieras— incidió en una profunda transformación de la base económica metropolitana, donde a un relativo declive de la industria se contraponen un mayor crecimiento de los servicios, acentuando aún más la urbanización de la economía. En especial en sus instancias iniciales, esta transformación estuvo asociada a un irreversible agotamiento de la industria sustitutiva, que había sido el protagonista central de la economía metropolitana por varias décadas.

La evolución de la estructura del PIB y del empleo documentan la magnitud de la terciarización de la economía nacional y, en particular, de la economía metropolitana: en los últimos veinte años, la industria disminuyó su aporte al PIB de la Región Metropolitana de Santiago (RMS), desde alrededor del 27 por ciento a aproximadamente el 20 por ciento, en tanto el sector servicios pasó de menos del 62 por ciento a cerca del 70 por ciento (Cuadro 1,* en Anexo). En el sector servicios, los cambios se observan básicamente en un aumento de la participación de transporte y comunicaciones, servicios financieros, y servicios personales, mientras perdió participación la administración pública (Banco Central 1998).

Al mismo tiempo, se fue constituyendo una industria más moderna y dinámica, con capacidad para competir en un mercado en el que se estaba produciendo una invasión de mercaderías industriales a bajo precio, especialmente de procedencia asiática. En cualquier caso, pese a estas transformaciones, en la industria metropolitana emergente todavía predominan sectores tradicionales orientados a la producción para el mercado interno y al procesamiento de recursos naturales (semimanufacturas) para la exportación, lo que indica que más que en la estructura interindustrial, la modernización se produjo principalmente en el plano organizacional (especialmente externalización y flexibilización laboral) y en la renovación de maquinaria y equipamientos.

Como consecuencia de estas transformaciones, bajo una persistente urbanización de la economía y de la población, comenzó a reactivarse el crecimiento económico metropolitano que había permanecido estancado por un prolongado período, recuperando paulatinamente el AMS su importancia en el ámbito nacional. En esta situación, junto al desencadenamiento de un nuevo impulso de expansión periurbana, se produjeron diversos cambios en el funcionamiento, la morfología y la apariencia del AMS, iniciando esta nueva metamorfosis.

(*) Todos los cuadros están en Anexo al final del artículo.

2.2 Atractividad y concentración productiva metropolitana

En lo esencial, tanto los nodos de las redes globales como las actividades productivas orientadas al mercado interno, escogieron preferentemente al AMS como localización, debido al peso de un conjunto de factores que otorgaron a este lugar *mayor atractividad* que las restantes ciudades chilenas; en este sentido se destaca la incidencia de mejores y más expeditos sistemas de comunicaciones, la proximidad física de otras empresas importantes, la disponibilidad de servicios a la producción, las condiciones para una amplia y fluida comunicación directa cotidiana, el acceso a una parte significativa del mercado interno, la presencia de contingentes amplios y capacitados de recursos humanos, la existencia de un tejido industrial relativamente diversificado, etc. (De Mattos 2001). Tendieron así a localizarse en el Gran Santiago especialmente:

- a) Las funciones de comando del nuevo poder económico, incluidas las involucradas en el manejo de las relaciones con la economía global, así como en la gestión y coordinación de la parte central del proceso de acumulación.
- b) La parte más importante de los servicios a las empresas (servicios financieros, asistencia jurídica, consultoría, publicidad, 'marketing', informática, etc.) y el comando de las actividades asociadas a las 'nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones' (NTIC), así como de los servicios a las familias (comercio, educación, salud, esparcimiento, etc.).
- c) La parte más moderna y dinámica de la industria manufacturera, que desde la mitad de los años ochenta retomó su tendencia a localizarse preferentemente en esta parte del territorio, con lo que tanto el PIB regional como el industrial de la RMS recuperaron la participación que tenían en el período de auge del modelo sustitutivo (De Mattos 1999).
- d) Las actividades orientadas a un mercado interno metropolitano en progresiva reactivación como consecuencia de la presencia en el AMS de una demanda diversificada y sofisticada, asociada a la localización y al crecimiento en este lugar de la nueva base económica metropolitana.

Pese a su indudable profundidad, la ola modernizadora que impulsó esta transformación de la base económica metropolitana se produjo en forma relativamente rápida y, aun cuando alcanzó la mayor parte del territorio nacional, fue especialmente en el AMS donde tuvo su expresión más generalizada y amplia, dado que fue aquí donde se emplazó la mayoría de los nodos de las RPTF. Este proceso fue acompañado por un igualmente rápido desarrollo de la infraestructura requerida para asegurar el funcionamiento globalizado de estas actividades (red telefónica digitalizada y de comunicaciones electrónicas, red de conexiones aéreas, aeropuerto internacional con el equipamiento requerido por las líneas aéreas internacionales, red de circuitos financieros con creciente incorporación de nuevos

productos, incluida una red de cajeros automáticos bancarios de cobertura nacional, etc.).

Al materializarse este conjunto de transformaciones, esta aglomeración comenzó a tornarse en un lugar “en el que las redes tendencialmente planetarias de variada naturaleza —desde las redes técnicas de transportes y de comunicaciones a las empresas-redes transnacionales, a las redes de las universidades y de la investigación, de los medios de comunicación, del mercado financiero— concentran sus ‘nodos’ para realizar conexiones y sinergias recíprocas” (Dematteis 1998–99: 2). A lo largo de este proceso se perfiló una diferencia medular con la ciudad industrial-desarrollista: la ciudad caracterizada como un sistema autocentrado, evolucionó hacia una que funciona como un “poderoso entrecruzamiento de redes múltiples” (Veltz 1997: 61).

En este nuevo escenario, Santiago comenzó a asumir el papel de principal lugar estratégico en Chile para las operaciones económicas globales, siguiendo el camino que indica Saskia Sassen (1994) para las áreas urbanas que se articulan a la red global de ciudades transfronterizas. Más allá de sus diferencias con las ciudades de los países desarrollados, en esta nueva dinámica Santiago fue adquiriendo, a su escala, la mayor parte de los rasgos que identifican a las ciudades que funcionan bajo la dinámica de la globalización en todas partes del mundo, adscribiéndose a la caracterización de Marcuse y van Kempen (2000) para lo que denominan como una “globalizing city”.

En este proceso, a medida que Chile fue mejorando su posición en los *rankings* internacionales de competitividad, también Santiago poco a poco fue logrando ubicarse mejor en la red mundial de ciudades en vías de globalización, como lo muestra, por ejemplo, la clasificación realizada por el *Globalization and World Cities Study Group and Network (GaWC)* de la Loughborough University del Reino Unido, que la sitúa en un lugar destacado en relación con las restantes ciudades latinoamericanas consideradas (Beaverstok, Smith & Taylor 1999; Fossaert 2001). Lo mismo ocurre en otros *rankings* de ciudades, como los realizados por la consultora internacional William Mercer o por las revistas *Fortune* o *AméricaEconomía*. En lo esencial, lo que estas evaluaciones ponen en evidencia es el grado de articulación de esta ciudad en la red mundial de ciudades en globalización.

23

2.3 Subsidiaridad estatal y nuevo enfoque de gestión urbana

En la metamorfosis que afectó al funcionamiento, la organización y la morfología de Santiago, incidió un substancial cambio de enfoque de la gestión urbana; en efecto, con el discurso teórico-ideológico liberalizador que sustentó esta fase de modernización capitalista, también se impuso un nuevo enfoque de gestión urbana compatible con la convicción de que la subsidiaridad del Estado debía ser considerada como un principio rector. En lo esencial, este cambio redefinió las reglas del juego a favor de aquellos actores sociales capaces de llevar a cabo las intervenciones urbanas de

mayor impacto que, en última instancia, son las que marcan el rumbo de la transformación de la ciudad.

En esta dirección, un documento que constituyó la base de la política económica del gobierno militar preconizaba la necesidad de implementar “un modelo de desarrollo basado en una economía descentralizada, en que las unidades productivas sean independientes y competitivas para aprovechar al máximo las ventajas que ofrece un sistema de mercado” (El Ladrillo 1992: 62), donde “dentro del marco de la descentralización, la acción del Estado tiende a ser indirecta. [...]” (*Ibidem*: 63). Esta visión fue incorporada a la Política Nacional de Desarrollo Urbano sancionada por el gobierno militar en 1979; en los documentos respectivos elaborados por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Minvu), al mismo tiempo que se reafirmaba la importancia de consolidar el rol subsidiario del Estado, se establecía que “es el sector privado el principal encargado de materializar las iniciativas del desarrollo urbano que demanda la población, mediante la generación de una adecuada oferta de bienes y servicios” (Minvu 1979a: 19). Asimismo, entre los principios básicos de esta nueva política se precisaba que “el suelo urbano no es un recurso escaso” y que “el uso del suelo queda definido por su mayor rentabilidad” (Minvu 1979b: 11–12). Aun cuando las disposiciones ortodoxamente libremercadistas solamente alcanzaron a estar vigentes por un lapso relativamente breve, sus principios medulares se han mantenido hasta ahora como base de la gestión urbana en Chile.

24

En lo fundamental, este enfoque se propuso explícita y deliberadamente remover, debilitar o neutralizar las regulaciones establecidas por la concepción más intervencionista de planificación urbana que había dominado en la fase anterior. Tales regulaciones habían pretendido —en la mayor parte de los casos, infructuosamente— controlar o regular el despliegue de “la multitud de procesos privados de apropiación de espacio” que, como afirma Topalov (1979: 20) caracterizan la dinámica de urbanización capitalista. Con ello, en lo esencial, *el nuevo enfoque contribuyó a mejorar las condiciones para la afirmación de una lógica estrictamente capitalista en la producción y reproducción metropolitana.*

En consecuencia, desde entonces se impuso una mayor libertad para la materialización de las preferencias locacionales de las empresas y de las familias, haciendo que sus estrategias, decisiones y acciones pasasen a jugar un papel aún más importante en el funcionamiento, la morfología y la imagen de la ciudad. De esta forma, lo que se estableció en el AMS fueron condiciones propicias para el mejor funcionamiento de lo que Molotch (1976) denominó y caracterizó como una “urban growth machine”, esto es, una coalición de miembros de elites directa o indirectamente relacionadas con los negocios inmobiliarios, que buscan asegurar las precondiciones para el crecimiento de su ciudad y que conducen las correspondientes políticas urbanas con el propósito de expandir la economía local y acumular riqueza (Jonas y Wilson 1999).

Al reducirse las intervenciones e inversiones públicas bajo el imperio de un Estado subsidiario, *la maximización de la plusvalía urbana se consolidó*

como el principal criterio urbanístico. En particular, desde el momento en que el capital inmobiliario, fuese cual fuese su procedencia, percibió que la reactivación económica del AMS transformaba a este lugar en la residencia de la parte más moderna y dinámica del aparato productivo nacional y, consecuentemente, de las capas sociales receptoras de los más altos ingresos, el suelo metropolitano pasó a ser considerado como un medio privilegiado para su valorización, por lo que las inversiones tuvieron un significativo y sostenido aumento en este ámbito territorial. En la medida en que las principales nuevas intervenciones urbanas resultaron fundamentalmente de iniciativas privadas motivadas por la ganancia esperada para cada una de ellas, el crecimiento de la ciudad se hizo mucho más fragmentario. Así, los negocios inmobiliarios articulados en forma dinámica con las preferencias de los principales actores urbanos, pasaron a jugar un papel todavía más importante en el fortalecimiento de las tendencias a la expansión metropolitana. Además, con las condiciones generadas por la apertura externa y la globalización, se acentuó la influencia de dos factores en la intensificación de la metropolización expandida y, por lo tanto, en la metamorfosis de esta ciudad:

- a) El fuerte crecimiento del número de vehículos motorizados y la consecuente generalización de su utilización en el transporte individual y colectivo, que incidió en una importante reducción de la fricción de la distancia en las decisiones de localización de muchas familias y empresas.
- b) La adopción generalizada de las NTIC, que también contribuyó significativamente a reducir la importancia de la distancia en las decisiones sobre localización de las empresas y de las familias y estimuló el crecimiento del periurbano como lugar alternativo de residencia, y también de localización de numerosas actividades productivas.

25

En estas condiciones, comenzó a perder importancia para diversos procesos productivos, así como para una parte importante de la población, la ventaja de localizarse en el área urbana compacta, aun cuando manteniendo la preferencia por una razonable proximidad al lugar de mayor aglomeración de actividades y de población. Esto se deriva del hecho de que con el crecimiento del transporte automotor y la difusión generalizada de las NTIC se produjo una significativa ampliación del *campo de externalidad metropolitano* hacia un ámbito territorial cada vez más vasto; como destaca Dematteis (1998: 25), “actualmente los nuevos campos de externalidad no tienen ya una forma de área compacta, ni un radio tan limitado, sino que se configuran como retículas articuladas en centros y sistemas urbanos pequeños o grandes, en extensiones territoriales macrorregionales”.

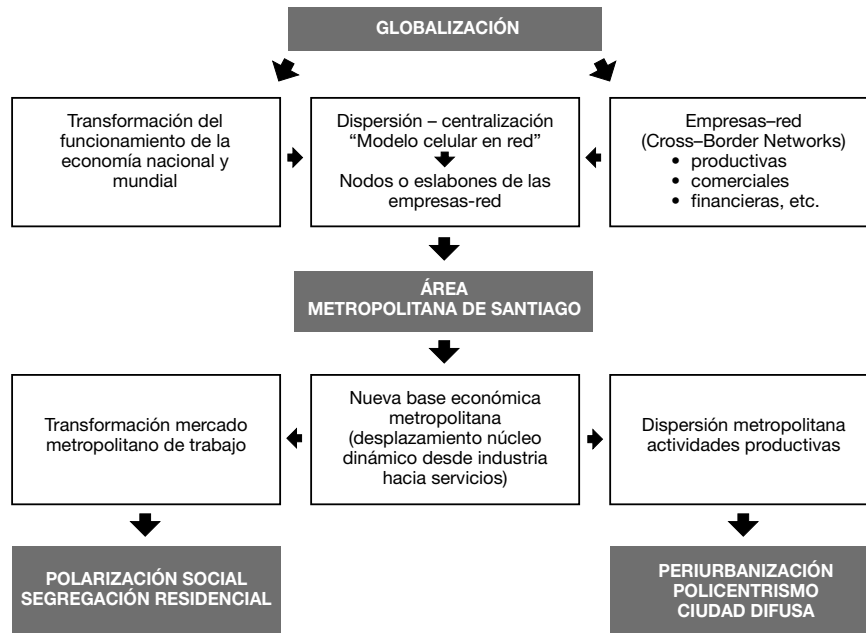
De esta manera, el despliegue territorial de diversas redes productivas redundó en la formación en torno al AMS de un verdadero *sistema productivo central*, en el que se incorporaron a su espacio de flujos diversos centros urbanos situados en su proximidad y se dispersaron las actividades y la población en un área en persistente expansión. Observando lo medular de este proceso, se puede concluir que bajo el impacto de la liberalización

económica y de la desregulación, se consolidaron en Santiago condiciones y factores análogos a aquellos que impulsaron e impulsan el “sprawl” en las grandes ciudades norteamericanas, haciendo que también aquí comenzase a manifestarse una modalidad similar de expansión metropolitana.

¿Cuáles han sido los principales efectos de los cambios en la dinámica económico-productiva y en el enfoque de la gestión urbana sobre la organización y el funcionamiento metropolitano? En lo esencial, cabría destacar dos tipos de efectos: uno que incide sobre la configuración social de la ciudad, y el otro sobre la morfología físico-territorial, efectos que si bien ya habían comenzado a manifestarse en la fase anterior, ahora presentan síntomas de incontrolable generalización:

- c) Una polarización social, que se expresa en una estructura urbana en la que las desigualdades y la segregación residencial tienen una clara lectura territorial;
- d) Una expansión metropolitana, que se materializa en una estructura policéntrica de dimensión regional, que se prolonga en todas las direcciones posibles a través de un periurbano difuso, de densidad decreciente, que no parece encontrar límites.

26



3. Polarización social y segregación residencial

En lo esencial, la estructura y la morfología de cada ciudad expresan los rasgos y las peculiaridades del mercado de trabajo en torno al que ella se ha constituido y evolucionado y, por lo tanto, también las segmentaciones y polarizaciones que caracterizan a ese mercado.

Para analizar el caso del AMS, resulta fundamental observar cuáles fueron los efectos de las transformaciones consideradas precedentemente sobre su mercado de trabajo, considerando ante todo que en este período los cambios y la evolución del mismo estuvieron encuadrados por la liberalización y flexibilización de la relación salarial, impulsada por el Código del Trabajo sancionado por el gobierno militar en 1979 y cuya vigencia se ha mantenido hasta el presente con ligeras modificaciones. Al respecto, importa destacar que esta reforma laboral estuvo orientada a dismantelar los arreglos institucionales establecidos en el período anterior, considerados como obstáculos para el proceso de acumulación y crecimiento, y a sustituirlos por una mayor flexibilización de la relación salarial.

En el escenario que se fue configurando desde entonces, las elevadas tasas de crecimiento económico del período 1985–98 tuvieron importantes efectos en la evolución del empleo y de la estructura ocupacional. Es así que durante el período 1986–96 (OIT 1998) se produjo la creación neta de más de 1.400.000 empleos, lo que estuvo asociado a una fuerte baja de la tasa de desocupación, desde 10,4 por ciento en 1986 hasta 5,4 por ciento en 1996. Al mismo tiempo, se registró un significativo aumento del ingreso por habitante, que ascendió de 1.360 dólares en 1985 a 5.050 en 1996.

27

En cualquier caso, pese a esta mejoría general y no obstante el elevado crecimiento económico registrado y la intensificación de las políticas sociales, las cifras para este período documentan la persistencia de una situación de aguda polarización social, así como la aparición de síntomas de mayor segmentación y precarización del mercado de trabajo. La mayor parte de los estudios sobre el tema reconocen que las desigualdades sociales heredadas no se modificaron sustancialmente (Cuadro 2), por lo que Chile continúa ubicado entre los países latinoamericanos con una más regresiva distribución del ingreso (Valdés 1999: 10–11).

¿Qué efectos tuvo el crecimiento registrado en este período sobre la estructura social metropolitana? El hecho más relevante es que, tal como ocurrió a escala nacional, los niveles de pobreza y de indigencia disminuyeron de manera significativa en la RMS durante el período 1990–98: la pobreza se redujo de 38,6 a 15,4 por ciento de la población respectiva, mientras que la indigencia descendió de 9,6 a 3,5 por ciento (Mideplan 1998). Además, en razón del fuerte crecimiento registrado entre 1985 y 1998 y de los efectos de las políticas sociales aplicadas desde 1990, en este período todos los indicadores muestran un sustantivo crecimiento del ingreso real mensual por familia y por habitante, así como de los gastos de las familias y de las personas (INE 1999).

Los índices de pobreza en la RMS son también más débiles que los de otras regiones del país: 14,8 por ciento en 1996 en comparación, por ejemplo, con 36,5 por ciento, 33,9 por ciento y 32,5 por ciento que corresponden respectivamente a las regiones Novena (Araucanía), Octava (Biobío) y Séptima (Maule). Sin embargo, si se compara la polarización de los ingresos entre el 20 por ciento más rico y el 20 por ciento más pobre de la población de cada región, se puede comprobar que la correspondiente a la RMS es una de las más contrastadas del país (Cuadro 3).

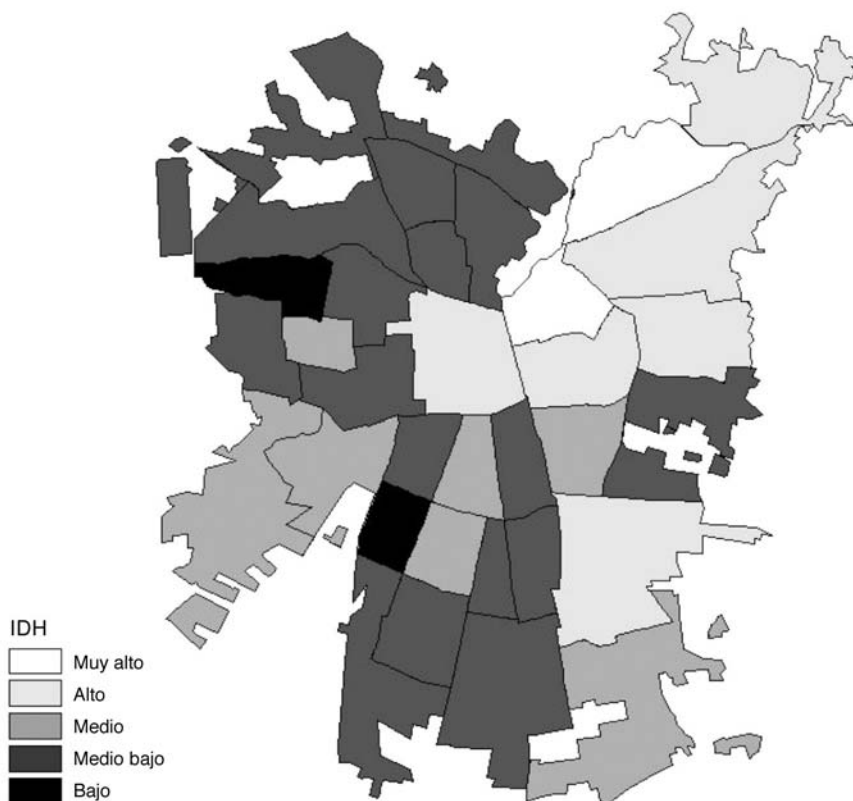
La regresiva distribución del ingreso se refleja en una distribución de la población de Santiago que ha ido dibujando un mapa donde la segregación residencial tiene una nítida expresión territorial (Rodríguez y Winchester 2001). Este fenómeno de segregación, que tiene orígenes lejanos, tendió a acentuarse aún más con las erradicaciones llevadas a cabo por el régimen militar, por las cuales se desplazó a importantes contingentes de población de bajos ingresos localizada hasta entonces en algunos barrios ricos, para reinstalarlos en áreas más pobres de la periferia del AMS. En este sentido, los resultados de la Encuesta de Caracterización Socio-Económica (Casen) de 1998 con respecto a distribución territorial de la población por comunas según nivel de ingreso, indica que mientras los niveles de pobreza eran respectivamente de 0,8 por ciento, 1,1 por ciento y 1,2 por ciento en las tres comunas más ricas del AMS (Providencia, Las Condes y Vitacura), en las tres comunas más pobres (Huechuraba, Renca y Pedro Aguirre Cerda) los niveles de población por debajo de la línea de pobreza alcanzaban 38,4 por ciento, 37,1 por ciento y 32,7 por ciento.

28

Por su parte, el Índice de Desarrollo Humano (IDH) por comunas para Chile (PNUD/Mideplan 1999 y 2000) permite una mejor aproximación a la forma en que se distribuyen territorialmente las desigualdades sociales en el AMS. Utilizando un indicador más amplio que el de niveles de pobreza, puesto que incorpora la situación en salud, educación e ingresos (Cuadro 4), confirma las tendencias mencionadas.

En efecto, los sectores que tienen un IDH más elevado tienden a residir predominantemente en un cono que tiene su vértice en la comuna de Santiago y que se va abriendo hacia el nororiente, abarcando las comunas de Vitacura, Providencia, Las Condes, Lo Barnechea, a las que se podrían agregar las de La Reina, Ñuñoa y La Florida, habitadas principalmente por sectores de clase media (Mapa 1). Por otra parte, al poniente de una línea imaginaria que cruza la ciudad de norte a sur a la altura de la comuna de Santiago se despliega un conjunto de comunas donde se distribuyen los sectores de menores ingresos, donde se puede apreciar que niveles extremadamente bajos del IDH se concentran en dos comunas de la periferia del AMS (Cerro Navia y Lo Espejo).

Si bien en el caso de Chile —y, en particular, del AMS— a diferencia de lo que ha ocurrido en la mayoría de los países latinoamericanos, no se registra un aumento de las desigualdades sociales, la incapacidad de superar la regresiva distribución del ingreso heredada de épocas anteriores



no ha permitido atenuar los problemas de polarización social y de segregación residencial, que constituyen un obstinado estigma para esta ciudad.

La persistencia de la polarización y de la segregación residencial, agravada por una acentuada desocupación juvenil en las comunas más pobres de la ciudad, ha tenido una importante incidencia en el aumento de los fenómenos relacionados con consumo y comercialización de droga, con el incremento de la delincuencia y con la agudización de cierto tipo de conflictividad social, que se expresa en todo tipo de manifestaciones callejeras. Todos estos fenómenos están teniendo una creciente influencia tanto en la organización de la vida urbana como en la apariencia de la metrópoli que, en muchos de sus barrios, se muestra como una ciudad asediada, temerosa y vigilada. Se está configurando así una agenda de gestión urbana frente a la cual los gobiernos comunales, en un cuadro de creciente liberalización y desregulación, no disponen de instrumentos efectivos para enfrentarlos.

4. Metropolización expandida, periurbanización, policentrismo

El AMS ya había experimentado una fuerte expansión territorial durante los años de mayor auge de la industrialización sustitutiva de importaciones, pues fue especialmente en las décadas de los años cincuenta y sesenta que el desborde de su mancha urbana alcanzó mayor impulso (Cuadro 5); esto ocurrió fundamentalmente como consecuencia de un fuerte desplazamiento de población rural hacia esta ciudad, al mismo tiempo que la industria sustitutiva mostraba una marcada propensión a concentrarse en la proximidad del mercado interno de mayor dimensión que se había conformado en torno al Gran Santiago.

Así, al culminar la fase industrial-desarrollista, ya era evidente la preocupación por la progresiva concentración de un porcentaje mayoritario y creciente del PIB y de la población en torno a Santiago: “El alto grado de primacía y el rápido crecimiento relativo de la Región Central comparada con el resto del país corresponde casi exclusivamente a la primacía y desarrollo de la ciudad de Santiago” (CIDU 1972: 10). Entonces ya se vislumbraba la tendencia hacia la formación de una ciudad-región, cuya propia dinámica expansiva terminaría por anexar a algunos centros urbanos aledaños que hasta ese momento habían funcionado en forma relativamente independiente (San Bernardo, Maipú, Puente Alto, Quilicura, Lo Barnechea), al mismo tiempo que articularía al funcionamiento metropolitano cotidiano a otros bajo la modalidad de ciudades satélites y/o ciudades dormitorio (Rancagua, Melipilla, Talagante, Colina).

30

Con esta evolución como antecedente, al transformarse durante las últimas décadas la base económica de la ciudad bajo los efectos de la globalización y comenzar a operar una modalidad de gestión urbana basada en la liberalización y la desregulación, la expansión metropolitana logró un nuevo impulso, pero ahora materializándose en una organización y en una morfología más compleja que la que había comenzado a esbozarse en la fase precedente. Más allá de sus diferencias con las ciudades de los países desarrollados, Santiago comenzó a vivir un proceso de transformación que, en términos generales, sigue la misma dirección señalada por Ascher (1995: 19) para los países de urbanización más antigua: “La metropolización opera más por una dilatación de las principales zonas urbanas, y por la integración al funcionamiento metropolitano (migraciones alternantes y relaciones económicas cotidianas al interior de un mismo espacio metropolitano) de ciudades periféricas, aun del conjunto de una región”.

En el caso de Santiago, los síntomas de la transformación hacia una ciudad en continua dilatación pueden ser percibidos en varios fenómenos y tendencias que comienzan a manifestarse como rasgos de la metamorfosis inherente a esta nueva fase modernizadora:

- i) Pérdida de población de las áreas centrales, especialmente en beneficio de las comunas del borde de la mancha urbana;

- ii) Mayor crecimiento relativo de la mayoría de las provincias y de los centros urbanos que rodean al AMS;
- iii) Creciente policentralización de la estructura, de la organización y del funcionamiento metropolitano;
- iv) Aparición de áreas intersticiales configuradas como espacios híbridos, ni estrictamente urbanos, ni estrictamente rurales;
- v) Proliferación de nuevos artefactos urbanos de gran capacidad estructurante.

i) Pérdida de población del núcleo central y crecimiento de los bordes

Cuando se analizan los cambios que afectaron a la mancha urbana central del AMS durante los últimos veinte años, se comprueba que mientras las comunas centrales perdieron población o ralentizaron su crecimiento, las periurbanas crecieron en forma persistente. Así, durante el período 1982–92 esto ocurrió en la mayoría de las comunas más importantes del núcleo histórico (Santiago, Estación Central, Independencia, La Cisterna, Ñuñoa, Pedro Aguirre Cerda, Providencia, Quinta Normal, Recoleta, San Joaquín y San Miguel), en tanto que varias de las del borde urbano crecieron a tasas promedio anuales muy elevadas: La Florida: 5,55 por ciento; La Pintana: 7,31 por ciento; Lo Barnechea: 6,95 por ciento; Maipú: 8,14 por ciento; Puente Alto: 8,10 por ciento; Quilicura: 5,87 por ciento; San Bernardo: 3,79 por ciento (Rodríguez Vignoli 1993).

Esta tendencia se mantuvo y acentuó en el período 1992–2002, cuando de las veintidós comunas del área central de la ciudad, solamente dos (Providencia y Renca) aumentaron ligeramente su población, mientras las veinte restantes registraron pérdidas, en algunos casos significativos (Cuadro 6). Mientras tanto, ganaron población las trece comunas que forman el periurbano inmediato del Gran Santiago, algunas de ellas con una variación porcentual intercensal sumamente elevada, como es el caso de Quilicura (207,7 por ciento), Puente Alto (96,7 por ciento), Maipú (80,7 por ciento), Lo Barnechea (44,5 por ciento) y Pudahuel (40,9 por ciento). Estas tendencias ilustran sobre la fuerza que ha adquirido el proceso de metropolización expandida.

En cualquier caso, importa destacar que el crecimiento de la población de las comunas del borde se debe especialmente a un incremento de las migraciones intrametropolitanas.³ En este sentido, una investigación sobre flujos intrarregionales de población concluyó que “los movimientos registrados al interior de la propia región por sí solos superaron al total del país, ya que estos alcanzaron la cifra de 855.631 habitantes que cambiaron de residencia de una comuna a otra, correspondiendo el 95 por ciento de ellos a originarios del Gran Santiago, es decir, a desplazamientos de

³ Este fenómeno es análogo al observado en Estados Unidos, para el que un estudio reciente (Kolankiewicz y Beck 2001) comprobó que el “sprawl” de sus cien principales áreas urbanizadas puede ser explicado, por una parte, por el uso y consumo de tierra que conduce a un aumento del promedio de la cantidad de tierra urbana por habitante; y, por otra, por el aumento del número de habitantes en esas cien áreas urbanizadas.

franco carácter intraurbano” (Ortiz y Morales 2002: 176). Este fenómeno debe ser analizado en relación con el hecho de que el crecimiento de la población metropolitana se ha ido haciendo más lento debido, por una parte, a que con un nivel de urbanización que hoy supera el 86 por ciento, hay una fuerte disminución de las migraciones rural-urbanas; y, por otra parte, a “una tendencia descendente del crecimiento de la población del Gran Santiago, que se explicaría en virtud de una disminución de la tasa bruta de natalidad más intensa que la reducción de la tasa bruta de mortalidad” (Rodríguez Vignoli 1993: 44). En esta situación, ya no parece posible esperar tasas de crecimiento de la población metropolitana de la magnitud de las que se observaron en las décadas de los cincuenta y sesenta, cuando llegaron a valores superiores al 4 por ciento anual (Cuadro 5) y cuando las migraciones rural-urbanas alcanzaron su máxima expresión y la tasa de crecimiento de la población era mucho más elevada.

En todo caso, las migraciones intrametropolitanas —en las que una parte considerable de la población desplaza su lugar de residencia hacia las comunas del borde, intensificando la redistribución de la población al interior del espacio metropolitano— igual contribuyen a mantener la dinámica expansiva de la mancha urbana principal. Esta tendencia, que en parte importante está motivada por la preferencia de las familias por la vivienda unifamiliar, asegura la continuidad de la metropolización expandida, que podría persistir aun con una disminución o con un crecimiento muy bajo de la población.

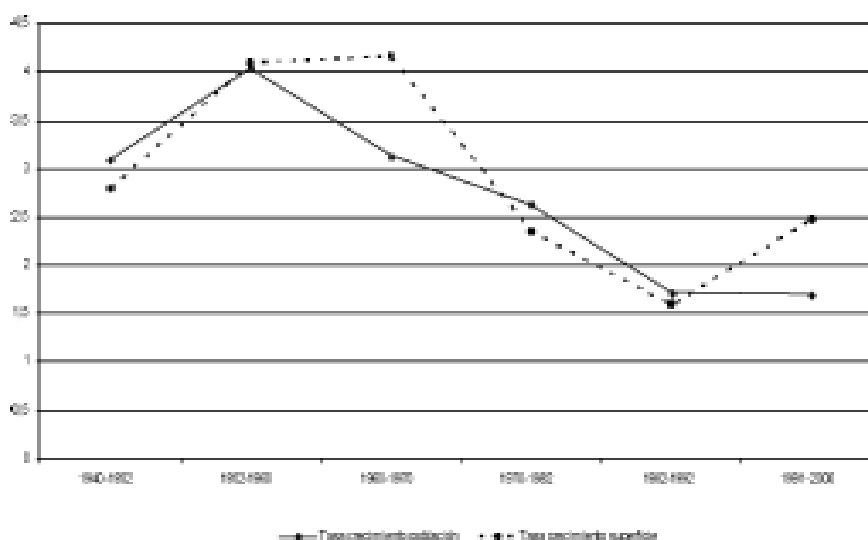
32

Según una investigación en la que se compararon las imágenes satelitales del AMS para los años 1991 y 2000 (Ducci 2002), en este período el área de la superficie urbana contigua de la misma creció 12.049,6 hectáreas, incremento que se situó en un anillo irregular en casi todo el perímetro del AMS. Esto significa que el área de Santiago se expandió en 24 por ciento en un lapso de algo menos de diez años, alcanzando una superficie total de 61.396,4 hectáreas, sin considerar el crecimiento experimentado por el periurbano no contiguo que, como veremos, también lo hizo en forma significativa. Si se compara la tasa de crecimiento anual correspondiente a esta expansión con las calculadas por el INE para los distintos períodos intercensales,⁴ es posible inferir que nuevamente la tasa de crecimiento de la superficie de la unidad urbana estaría superando a la tasa de crecimiento de la población (Cuadro 5 y Gráfico 2).

ii) Mayor crecimiento de provincias y centros periurbanos

La información sobre el crecimiento de la población al interior de la RMS en los dos últimos períodos intercensales permite identificar otra faceta del proceso de expansión periurbana: la que afecta a las áreas no

⁴ Aun cuando la metodología utilizada por el INE es diferente a la de este estudio, en términos generales, esta comparación resulta válida para el análisis de tendencias.



Fuente: Rodríguez Vignoli (1993) y Ducci y otros (2002).

conurbadas al exterior inmediato de la unidad urbana. Así, en el período 1982–92 la provincia de Santiago, núcleo originario de la ciudad y componente central de la misma, donde se ubican 32 de las 35 comunas que actualmente forman el AMS, mostró una variación del orden de 16,3 por ciento, ligeramente menor al 17,8 por ciento de Chile; en el mismo lapso, dos de las cinco provincias adyacentes incrementaron su población con la mayor variación de todo el país (Cordillera, 109,7 por ciento y Chacabuco, 58,9 por ciento), en tanto que las tres restantes también tuvieron una variación muy superior al promedio nacional (Maipo 39,6; Talagante, 23,9; y Melipilla, 23,6). Este fenómeno se mantuvo en el período intercensal 1992–2002, en el que la variación de la provincia de Santiago cayó 8,2 por ciento; en el mismo lapso, las provincias de Cordillera y de Chacabuco, que continúan siendo las de mayor crecimiento de todo el país, alcanzaron 91,1 y 46,0 por ciento respectivamente, en tanto que las tres restantes provincias de la RMS siguen teniendo un crecimiento muy superior al del país en su conjunto (Cuadro 7). Este mayor crecimiento periurbano concierne especialmente a una gran parte de los centros urbanos ubicados en esas provincias circundantes del AMS que tienen una relación funcional con el Gran Santiago y que aún no han sido absorbidos por la mancha urbana; en efecto, en el período 1982–92, estos centros, con muy pocas excepciones, muestran una tasa de crecimiento anual muy superior a la del país en su conjunto y a la del AMS, así como también a la de la mayor parte de los centros de más de 100.000 habitantes. Si se observa en particular la evolución de los centros de más de 2.500

habitantes que se encuentran ubicados dentro de un radio de 60 kilómetros desde el centro del AMS, se comprueba que entre 1982 y 1992 casi todos ellos mostraron una tasa de crecimiento mucho más elevada que el promedio nacional⁵ (Cuadro 6).

Este fenómeno está relacionado con la actual modalidad de expansión metropolitana, en la que estas ciudades y pueblos se integran funcionalmente al sistema productivo central, comienzan a cambiar su adscripción laboral y sus estilos de vida cotidianos, y pierden su condición de centros independientes. Por otra parte, al acentuarse la influencia del transporte automotor —y, en particular, del automóvil— en la expansión urbana, se produjo la consolidación de algunos ejes que habían comenzado a perfilarse en el período anterior en torno a las principales vías de transporte que confluían hacia Santiago, por el norte, por el sur y por el poniente. En la medida en que algunos de estos ejes se han ido transformando en autopistas, este efecto se ha multiplicado, estableciendo una configuración de tipo tentacular en torno a la ciudad.

En forma complementaria, en dirección a la costa se observa la formación de un borde urbano de cerca de 200 kilómetros, desde Santo Domingo al sur hasta Cachagua al norte, donde inversiones inmobiliarias destinadas principalmente a segunda residencia de familias del AMS tienden a ir cubriendo las numerosas discontinuidades y vacíos todavía existentes. Por otra parte, continuó intensificándose la articulación económica y residencial con el área metropolitana de Valparaíso-Viña del Mar, que incluye importantes ciudades medias como Quilpué, Villa Alemana y Limache; en su conjunto, esta conurbación parece estar destinada integrarse al sistema productivo central.

34

iii) Creciente policentrismo

La evolución de la metropolización expandida, especialmente desde mediados de la década de los ochenta, ha estado asociada a un progresivo debilitamiento del papel y de la importancia del centro histórico de la ciudad, lógica consecuencia del continuado aumento de la dimensión y de la extensión metropolitana, bajo la creciente difusión del automóvil y de las NTIC.

Atendiendo las dificultades que se derivaban de la expansión territorial de la aglomeración, el Plan Regulador Metropolitano de 1994 incluyó una propuesta orientada a establecer y consolidar once centros o subcentros, conforme a un esquema general de organización urbana que se proponía suministrar y mejorar las condiciones de accesibilidad a servicios públicos y privados en materia de educación, salud, recreación y otros servicios; y, al mismo tiempo, reducir los traslados de la población de distintas comunas periféricas al centro histórico. Sin embargo, hasta ahora esta propuesta registra escasos avances en tanto que, como contrapartida, lo que ha contribuido en mayor grado a la irrupción y consolidación de nuevas centralidades

⁵ Aun cuando no se dispone de la información del Censo 2002 desagregada por centros urbanos, la información preliminar ya mencionada para las provincias de la RMS adyacentes a la de Santiago permite inferir que esta tendencia ha persistido.

ha sido, por una parte, la incorporación a la mancha urbana de pueblos y ciudades que hasta entonces habían funcionado en forma independiente; y, por otra, algunas iniciativas privadas de gran dimensión e impacto.

Ha sido así que, como resultado de la conurbación de algunos centros urbanos cercanos, como es el caso de Puente Alto, San Bernardo, Maipú y Quilicura, sus centros pasaron a constituirse en subcentros del espacio metropolitano, en general reforzando sus antiguas funciones centrales con el agregado de nuevas modalidades comerciales. Por otra parte, algunas intervenciones privadas de gran envergadura, como algunos "shopping-malls", grandes superficies comerciales, así como ciertas áreas de concentración de funciones empresariales, también han incidido en la estructuración de nuevas centralidades. A esto cabe agregar que una creciente dispersión de distintos tipos de comercios y de otros servicios, también inciden en una configuración urbana más extendida y descentrada, funcional a la creciente difusión y utilización del automóvil.

Cabe destacar, sin embargo, que las principales intervenciones privadas con efectos estructurantes en la morfología urbana y en la configuración de nuevas centralidades, en la mayor parte de los casos se han realizado en forma inconexa y fragmentaria y, por lo general, no han mostrado mayor preocupación por considerar las localizaciones más apropiadas desde el punto de vista de la organización y el funcionamiento de la ciudad en su conjunto.

Aun cuando el centro histórico del AMS todavía conserva una elevada concentración de funciones en el área de servicios, el paulatino fortalecimiento en las últimas dos décadas de la dotación de servicios en varios de estos nuevos centros, ha redundado en que para algunas dimensiones de la vida cotidiana aquel haya perdido gravitación y que su utilización sea decreciente para numerosas familias santiaguinas.

35

iv) Formación de áreas periurbanas híbridas

Un fenómeno que ha comenzado a marcar su presencia en este ámbito es la aparición de un tipo de espacio ubicado en los intersticios del archipiélago urbano, que aun cuando corresponde a una extensión de los estilos de vida urbanos, difícilmente puede calificarse como estrictamente urbano o estrictamente rural, si es que se atiende a las definiciones clásicas. En lo esencial, resulta de dos tendencias diferentes: por una parte, de la sustitución del trabajador rural tradicional por otro que se mantiene dedicado a labores rurales, pero en diferentes condiciones laborales y residenciales; y, por otra, del aumento de habitantes urbanos que se desplazan hacia el periurbano en busca de un hábitat diferente, más relacionado con el medio natural (Armijo 2000).

En el caso de la población que se mantiene vinculada a tareas rurales en el ámbito metropolitano, en lo fundamental se observa que ella ha debido hacer frente a importantes cambios con respecto a las condiciones en que trabajaba y habitaba la población rural tradicional en el pasado: en su mayor parte, se encuentra bajo el predominio del trabajo estacional y precario vinculado a las empresas agroexportadoras; además, está afectada por una creciente urbanización, dado que buena parte de ella reside en las

ciudades y pueblos del periurbano próximos a sus lugares de trabajo, lo que a su vez influye en el mayor crecimiento de algunos centros urbanos medianos o pequeños del entorno metropolitano.

Al mismo tiempo, en los últimos años se ha intensificado el crecimiento de la ocupación de áreas rurales situadas en la proximidad del Gran Santiago por parte de sectores de ingresos medios y altos de la población urbana, que buscan en un hábitat semirural condiciones de vida diferentes de las que ofrece la ciudad. Este es el mundo de las llamadas “parcelas de agrado”, que se ha extendido vigorosamente hacia el sur y hacia el norte del Gran Santiago, dando lugar a importantes negocios inmobiliarios, vía loteos de grandes extensiones de tierra periurbana, que hasta no hace mucho estaban plenamente dedicadas a tareas agrícolas.

v) Amplia presencia de nuevos artefactos urbanos

La nueva base económica, predominantemente terciarizada, que emergió junto a la globalización, generó una sostenida demanda por cierto tipo de artefactos urbanos, cuya irrupción y multiplicación en el Gran Santiago se produjo desde comienzos de los años ochenta. Si bien en muchos casos se trata de un tipo de configuración que ya se había desarrollado y difundido en la fase fordista en los países centrales y, especialmente, en los Estados Unidos, su irrupción en Chile y en el AMS se produjo solamente cuando las condiciones generadas a partir de la apertura externa y de la globalización justificaron su presencia y otorgaron viabilidad económica a su funcionamiento.

36

Estos artefactos aparecen fundamentalmente como resultado del propio desarrollo de un sector servicios globalizado, que a medida que se despliega a escala planetaria plantea la necesidad de un tipo de soporte material-arquitectónico que facilite su adecuado funcionamiento y destaque su presencia en cada ciudad; desde esta perspectiva, pueden ser observados como imágenes representativas de las transformaciones inherentes a la globalización de la ciudad (esto es, de su transformación en una “globalizing city”). Así, el AMS ha presenciado la progresiva aparición de la mayoría de los tipos más representativos de estos artefactos, donde en particular cabe destacar:

- Centros comerciales diversificados y/o especializados, especialmente “shopping-malls”, cuya configuración básica se ha debido adecuar a la dinámica de la globalización, de modo de suministrar un mix de negocios equivalente al que ofrecen los “malls” de todo el mundo, con una creciente terciarización y con una amplia representación de nodos de numerosas empresas y cadenas líderes. Es el caso, en especial, de los “malls” Parque Arauco, Plaza Vespucio y Alto Las Condes, que han sido concebidos como verdaderos “town centers”, a los que además de los habituales patios de comida y complejos cinematográficos, se les han ido incorporando centros médicos, instalaciones para eventos culturales, etc., con lo que han cobrado una influencia creciente en la articulación de la vida urbana de sus respectivas áreas de influencia y en la configuración de nuevas centralidades.

- Grandes superficies comerciales, tanto para el consumo diversificado (súper e hipermercados) como especializado (artículos domésticos y/o para la construcción, el automóvil, la informática, etc.) y tiendas de diversos tipos (en especial, numerosos eslabones de cadenas de marcas internacionales), entre las cuales en Santiago destaca el crecimiento sostenido y la multiplicación de locales de gran dimensión de tres grandes cadenas de tiendas por departamentos.
- Complejos empresariales y edificios corporativos, concebidos con las más modernas tecnologías (“edificios inteligentes”), muchos de los cuales suelen constituirse en imágenes representativas de la nueva ciudad. En este sentido, cabría destacar al complejo de grandes edificios corporativo-empresariales construido en una parte del terreno en el que estuvo ubicada una fábrica de cervezas en la comuna de Providencia, que marcó uno de los primeros pasos del desplazamiento del centro de negocios de Santiago hacia el oriente de la ciudad. Igual papel cumplió el antiguo fundo San Luis en la comuna de Las Condes, que al ser ocupado por grandes proyectos inmobiliarios tuvo una importante influencia en la conformación de uno de los subcentros más dinámicos de la ciudad. Más importante aún por su impacto potencial en la morfología urbana ha sido la aparición de un complejo empresarial integrado y planificado conforme al modelo de La Defense en París o de Canary Wharf en Londres, que se ha venido imponiendo en el mundo entero; en el caso de Santiago, este tipo de configuración se materializó con la construcción fuera de la mancha urbana consolidada de un ambicioso proyecto denominado “Ciudad Empresarial”, destinado a sedes de un gran número de empresas que buscan alejarse del distrito financiero central.⁶
- Hoteles de lujo y súper lujo de grandes cadenas multinacionales y conjuntos para la celebración de ferias internacionales, conferencias y grandes eventos, en cuya multiplicación la globalización tiene una influencia decisiva.
- Configuraciones urbanas para el esparcimiento, frecuentemente asociadas a productos vinculados a las nuevas tecnologías en el campo de la electrónica, entre las que destacan los complejos de salas cinematográficas (multiplex) y los parques temáticos concebidos según la modalidad de los complejos tipo Disneylandia.
- Barrios cerrados protegidos y segregados, concebidos a imagen y semejanza de los barrios amurallados (“gated communities”) de los Estados Unidos, cuya proliferación constituye una respuesta del capital inmobiliario a las nuevas demandas de las familias de ingresos altos y medios, intensificadas por las condiciones que han establecido el aumento de la tasa de motorización y la progresiva difusión de

⁶ Este proyecto considera una inversión prevista del orden de los 900 millones de dólares en más de cien edificios, de los cuales a octubre del 2000 ya se habían construido veintiséis, lo que determina que su impacto urbano ya sea significativo.

las NTIC. Complementariamente se aprecia un sostenido aumento de la oferta de edificios de departamentos en altura, principalmente para sectores de ingresos altos y medios, fuertemente concentrados en sus comunas de residencia habitual (en especial Providencia, Las Condes, Vitacura, Ñuñoa y Santiago), lo que ha redundado en una mayor verticalización de esas comunas y, consecuentemente, en un significativo cambio del perfil del paisaje urbano.

No obstante la relativamente tardía irrupción en Chile y en el AMS de estos artefactos, ellos se han situado como nuevos emblemas de la modernidad, de poderoso impacto en el nuevo paisaje urbano. En tanto intervenciones de presencia significativa, contribuyeron a valorizar partes de la ciudad y a reforzar su estructura policéntrica, a la vez que incidieron en la revalorización de la imagen del AMS *vis-à-vis* otras metrópolis y, por ende, en la promoción de Santiago en la competencia interurbana. Y, además, en tanto su construcción y posterior funcionamiento constituyen en sí mismos una actividad productiva de considerable impacto en la economía metropolitana, han generado importantes efectos en la retroalimentación de su crecimiento económico y, por consiguiente, en la mayor importancia relativa del AMS en relación con el resto de las ciudades del sistema urbano chileno.

Las tendencias reseñadas anteriormente pueden ser observadas como expresión de una nueva fase de la interminable metamorfosis urbana, que en este período se desarrolló asociada a un impulso de modernización capitalista. Tal tendencia ha estado condicionada por el funcionamiento globalizado de la economía mundial, articulado en torno a una arquitectura productiva organizada en red y a una nueva modalidad de organización social del trabajo, y sustentada por un revolucionario cambio tecnológico basado en las NTIC, que ha permitido el desarrollo de condiciones productivas estructuralmente diferentes a las del período anterior.

En este nuevo escenario, la ciudad consolidada en la fase anterior comenzó a ser objeto de diversas transformaciones que, en lo esencial, se procesaron en el caso de Santiago adscribiéndose a una suerte de modelo único que parece estarse imponiendo en el mundo entero.⁷ Más allá de su asociación al nuevo impulso modernizador, importa tener en cuenta que mu-

⁷ Incluso la ciudad europea, mucho más resistente a este tipo de evolución, ha comenzado a transitar en esta dirección, como lo indica Dematteis cuando afirma que “con la periurbanización y la “ciudad difusa” los modelos de suburbanización de tipo latino-mediterráneo y de tipo anglosajón, que durante mucho tiempo han seguido caminos diferentes, tienden ahora a converger en un modelo único común a toda Europa de “ciudad sin centro” de estructura reticular, cuyos “nodos” (sistemas urbanos singulares) conservan y acentúan su identidad a través de procesos innovadores de competición y cooperación” (Dematteis 1998: 17).

chos de esos cambios expresan una acentuación y/o culminación de tendencias que ya habían comenzado a esbozarse en etapas anteriores. Por ello, esta metamorfosis puede considerarse como el resultado de un proceso de continuidad y de cambio, en el que cada ciudad se reproduce al mismo tiempo que se transforma.

Por otra parte, también debe reconocerse que las transformaciones que caracterizaron a la metamorfosis vivida por Santiago estuvieron condicionadas por la identidad desarrollada por esta ciudad a lo largo de su historia; esto es, si bien los principales cambios siguieron la misma dirección que los que están afectando a las principales ciudades del mundo, Santiago mantuvo e, incluso, reafirmó su específica identidad urbana de la misma forma en que ocurre en otras ciudades que viven procesos de esta naturaleza. Sin embargo, más allá de sus peculiaridades, en su dinámica más general, los actuales cambios morfológicos sociales y territoriales pueden considerarse como la lógica, previsible y transitoria culminación de un proceso de urbanización capitalista. El resultado de esta metamorfosis es una ciudad de dinámica reticular, caracterizada por la persistencia de una polarización de lejano origen, que redundo en la intensificación de la segregación residencial, y por una continuada dilatación dispersa y discontinua, que origina una mancha urbana de estructura policéntrica y fronteras móviles, que desborda y desdibuja continuamente sus límites y cuyo paisaje está marcado por la aparición fragmentaria de un conjunto de artefactos que juegan un papel central en la estructuración del espacio urbano.

En esa dinámica, el área en expansión ha incorporado un número creciente de centros urbanos aledaños al funcionamiento cotidiano del sistema productivo central, y ocupado de manera parcial e incompleta las áreas rurales adyacentes o intersticiales, como un espacio híbrido, compleja mezcla de lo urbano y lo rural. En esta aglomeración, sin duda mucho más extendida, más imprecisa y más difícil de delimitar y de controlar, ya no es tan claro lo que es ciudad y lo que no lo es, aun cuando en su ámbito funcional los modos de vida urbanos se impongan por doquier.

Si aceptamos que esta fase de transformación urbana sólo puede explicarse en función de las condiciones establecidas por un específico y peculiar momento del proceso de modernización capitalista, también habrá que aceptar que la ciudad del pasado, muchas veces tardíamente idealizada y añorada, ya no tiene retorno. Y, por lo tanto, que los intentos por volver a sus dinámicas sociales y a sus formas organizativas y de funcionamiento, no pueden ser considerados sino como la expresión de una actitud nostálgica sin destino, que soslaya los condicionamientos histórico-estructurales que encuadran esta metamorfosis.

Santiago de Chile, febrero 2003

Sector	Promedios Trienales					
	1960-62	1970-72	1980-82	1985-87	1990-92	1994-96
Agropecuario, Pesca y Minería	3,7	3,0	3,9	4,1	4,2	3,7
Industria	26,3	26,8	20,8	21,2	21,6	20,8
Construcción	8,0	5,9	6,2	4,7	5,6	5,5
Servicios	61,9	64,3	69,0	69,8	68,7	69,9
PAÍS	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Información de Cieplan/Subdere (1994) y Banco Central de Chile (1998).

40

Decil**	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Tot. 9+10/	
											100,0	1+2
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***	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).

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

** Deciles contruidos a partir del ingreso autónomo per cápita del hogar.

*** Cifras preliminares.

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

Fuente: Mideplan (1999), Encuesta Casen 1996.

Bajo 0,65 a 0,699	Medio - bajo 0,7 a 0,749	Medio 0,75 a 799	Alto 0,8 a 0,899	Muy alto 0,9 a 1
Cerro Navia Lo Espejo	Peñalolén San Joaquín Est. Central Recoleta San Bernardo Conchalí Quinta Normal La Granja Independencia Talagante Pudahuel El Bosque P. Aguirre Cerda Padre Hurtado Huechuraba Quilicura San Ramón Renca La Pintana	La Cisterna Macul San Miguel Maipú Cerrillos Puente Alto	Las Condes Lo Barnechea La Reina Ñuñoa Santiago La Florida	Vitacura Providencia

Fuente: PNUD/Mideplan (1999 y 2000).

41

Años	Tasa media crecimiento superficie AMS	Tasa media crecimiento población AMS
1940-1952	2,8 ^a	3,1 ^c
1952-1960	4,1 ^a	4,1 ^c
1960-1970	4,2 ^a	3,1 ^c
1970-1982	2,4 ^a	2,7 ^a
1982-1992	1,6 ^a	1,9 ^a
1991-2000	2,5 ^b	1,3 ^a

Fuente: a) Calculado a partir cifras INE; b) Calculado base datos investigación DIPUC (Ducci y otros 2002); c) Rodríguez Vignoli, 1993.

Comunas área central		Comunas periurbanas	
Comunas	% Variación 1992–2002	Comunas	% Variación 1992–2002
Santiago	-10,8	Borde Norte	
Cerrillos	-0,8	Huechuraba	19,9
Cerro Navia	-4,2	Quilicura	207,7
Conchalí	-12,5		
El Bosque	-0,2	Borde Poniente	
Estación Central	-7,0	Pudahuel	40,9
Independencia	-16,4	Maipú	80,7
La Cisterna	-10,2	Padre Hurtado	28,0
La Granja	-0,1		
Lo Espejo	-6,5	Borde Sur	
Lo Prado	-6,6	San Bernardo	28,0
Macul	-7,6	La Pintana	14,9
Ñuñoa	-6,3	Puente Alto	96,7
Pedro Aguirre Cerda	-12,9		
Providencia	7,8	Borde Oriente	
Quinta Normal	-10,4	Lo Barnechea	44,5
Recoleta	-14,7	Las Condes	17,5
Renca	0,6	La Reina	5,4
San Joaquín	-13,9	Peñalolén	20,4
San Miguel	-5,3	La Florida	11,0
San Ramón	-5,7		
Vitacura	-2,9		

Provincia Comuna	Población 1982	Población 1992	Población 2002	% variación 1982–1992	% variación 1992–2002
CHILE	11.329.736	13.348.401	15.050.341	17,8	12,8
RMS (52 com.)	4:318.097	5:257.937	6.038.974	21,7	14,9
SANTIAGO (32)	3.694.939	4.295.593	4.647.444	16,3	8,2
CHACABUCO	57.022	90.640	132.324	58,9	46,0
Colina	28.776	52.769	77.647	82,5	47,1
Lampa	17.834	25.033	40.098	38,8	60,2
Til-Til	10.412	12.838	14.579	21,8	13,6
TALAGANTE	130.279	166.654	214.215	23,9	28,5
Talagante	32.193	44.908	59.383	35,9	32,2
El Monte	17.201	21.882	25.758	24,1	17,7
Isla de Maipo	18.712	20.344	24.897	5,4	22,4
Padre Hurtado		29.333	37.543		28,0
Peñaflor	62.167	50.187	66.634	23,2	32,8
MELIPILLA	95.708	118.802	139.267	23,6	17,2
Melipilla	64.267	80.255	92.991	24,6	15,9
Alhué	7.329	4.013	4.414	-46,2	10,0
Curacaví	14.329	19.053	24.146	31,5	26,7
María Pinto	3.415	8.735	10.211	155,7	16,9
San Pedro	6.328	6.746	7.505	4,7	11,3
CORDILLERA	132.275	277.687	530.718	109,7	91,1
Puente Alto	113.211	254.673	501.042	124,8	96,7
San José Maipo	2.731	11.646	13.188	323,43	13,2
Pirque	16.333	11.368	16.488	-30,8	45,0
MAIPO	207.874	293.021	375.006	39,6	28,0
San Bernardo	129.127	190.857	244.354	46,0	28,0
Buín	8.936	52.792	62.851	487,23	19,1
Calera de Tango	28.021	11.843	17.996	-58,2	52,0
Paine	41.790	37.529	49.805	-10,5	32,7

Fuentes: INE, (1987) e INE (2002).

Referencias bibliográficas

- 44
- Armijo, Gladys. 2000. "La faceta rural de la Región Metropolitana: entre la suburbanización campesina y la urbanización de la elite". *EURE, Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos y Regionales* (Santiago: Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, P. Universidad Católica de Chile), 78 (septiembre).
- Ascher, François. 1995. *Métapolis ou l'avenir des villes*. Paris: Editions Odile Jacob.
- Banco Central de Chile. 1998. *Anuario de Cuentas Nacionales 1997*. Santiago: Banco Central de Chile.
- Beaverstock, J. V.; R. G. Smith y P. J. Taylor. 1999. "A Roster of World Cities". *GaWC Research Bulletin*, 5. <http://www.info.lboro.ac.uk>
- Centro Interdisciplinario de Desarrollo Urbano – Equipo Macrozona Central. 1972. "Síntesis del Estudio Región Central de Chile. Perspectivas de Desarrollo". *EURE, Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos y Regionales* (Santiago: Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, P. Universidad Católica de Chile), 6 (noviembre).
- Cepal. Véase Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- CIDU. Véase Centro Interdisciplinario de Desarrollo Urbano.
- Cieplan / Subdere. Véase Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica / Subsecretaría de Desarrollo Regional.
- Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica / Subsecretaría de Desarrollo Regional 1994. *Evolución del producto por regiones 1960–1992*. Santiago: Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica y Subsecretaría de Desarrollo Regional.
- Corporación Económica para América Latina y el Caribe. 1971. "Algunos problemas regionales del desarrollo de América Latina vinculados con la metropolización". Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- De Mattos, Carlos A. 1999. "Santiago de Chile, globalización y expansión metropolitana: lo que existía sigue existiendo". *EURE, Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos y Regionales* (Santiago: Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, P. Universidad Católica de Chile), 76 (diciembre).
- . 2001. "Movimientos del capital y expansión metropolitana en las economías emergentes latinoamericanas". *Revista de Estudios Regionales* (Málaga), 60 (mayo-agosto).
- Dematteis, Giuseppe. 1998. "Suburbanización y periurbanización. Ciudades anglosajonas y ciudades latinas". En Fco. Javier Monclús, ed., *La ciudad dispersa*. Barcelona: Centre de Cultura Contemporània de Barcelona.
- . 1998–99. "Nom basta una forte indentità, la città vive solo se è un 'nodo'". *Telèma* 15. [ttp://www.fub.it/telema/](http://www.fub.it/telema/)
- and Francesca Governa. 2001. "Urban Form and Governance: The New Multi-centred Urban Patterns". En Harry Anderson, Gertrud Jorgensen, Dominique Joye & Wim Ostendorff, eds., *Change and Stability in Urban Europe. Form, Quality and Governance*. Aldershot, UK: Ashgate.

- Ducci, María Elena. 2002. "Área urbana de Santiago 1991-2000: expansión de la industria y la vivienda". *EURE, Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos y Regionales* (Santiago: Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, P. Universidad Católica de Chile), 85 (diciembre).
- El Ladrillo. Bases de la política económica del gobierno militar chileno*. Santiago: Centro de Estudios Públicos, 1992.
- Fossaert, Robert. 2001. "Les villes mondiales, villes du système mondial". *Hérodote* (París), 101 (2º trimestre).
- Guilhon, Bernard. 1998. *Les firmes globales*. Paris: Economica.
- INE. Véase Instituto Nacional de Estadísticas.
- Instituto Nacional de Estadísticas. 1987. *Compendio estadístico 1987*. Santiago: Instituto Nacional de Estadísticas, julio.
- . 1995. *Chile. Ciudades, pueblos y aldeas. Censo 1992*. Santiago: Instituto Nacional de Estadísticas.
- . 1999. *V Encuesta de Presupuestos Familiares 1996-1997*. Santiago: Instituto Nacional de Estadísticas, junio.
- . 2002. *Resultados preliminares. Población y vivienda. Censo 2002*. Santiago: Instituto Nacional de Estadísticas, junio. www.ine.cl
- . s/f. *Población de los centros poblados de Chile 1875-1992*. Santiago: Instituto Nacional de Estadísticas.
- Jonas, Andrew E. G. y David Wilson. 1999. "The City as a Growth Machine: Critical Reflections Two Decades Later". En Jonas y Wilson, eds., *The Urban Growth Machine*. Albany, New York: State University of New York Press.
- Kolankiewicz, Leon y Roy Beck. 2001. *Weighing Sprawl Factor in Large U. S. Cities*. <http://www.sprawlcity.org/studyUSA/USAsprawlz.pdf>
- Krugman, Paul. 1996. "Los ciclos en las ideas dominantes con relación al desarrollo económico". *Desarrollo Económico* (Buenos Aires), no. 143 (octubre-diciembre).
- Lafay, Gerard. 1996. *Comprendre la mondialisation*. Paris: Economica.
- Lefebvre, Henri. 1970. *La revolución urbana*. Madrid: Alianza Editorial, 1972.
- Marcuse, Peter y Ronald van Kempen, eds. 2000. *Globalizing Cities. A New Spatial Order?* Oxford, UK: Blackwell Publishers.
- Meller, Patricio. 1996. *Un siglo de economía política (1890-1990)*. Santiago: Editorial Andrés Bello.
- Mideplan. Véase Ministerio de Planificación y Cooperación.
- Ministerio de Planificación y Cooperación. 1999. *Pobreza y distribución del ingreso en Chile, 1990-1998*. Ministerio de Planificación y Cooperación, División Social, Santiago, julio.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo. 1979a. "Conceptos básicos para la formulación de la Política Nacional de Desarrollo Urbano". *EURE, Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos y Regionales* (Santiago: Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, P. Universidad Católica de Chile), 22 (septiembre 1981).
- . 1979b. "Política Nacional de Desarrollo Urbano. Chile, 1979". *EURE, Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos y Regionales* (Santiago: Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, P. Universidad Católica de Chile), 22 (septiembre 1981).
- Minvu. Véase Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

- Molotch, Harvey L. 1976. "The City as a Growth Machine. Toward a Political Economy of Place". *American Journal of Sociology*, 82.
- OIT. Véase Organización Internacional del Trabajo.
- Organización Internacional del Trabajo. 1998. *Chile. Crecimiento, empleo y el desafío de la justicia social*. Santiago: Organización Internacional del Trabajo.
- Ortiz, Jorge y Soledad Morales. 2002. "Impacto socioespacial de las migraciones intraurbanas en las entidades de centro y de nuevas periferias del Gran Santiago". *EURE, Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos y Regionales* (Santiago: Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, P. Universidad Católica de Chile), 85 (diciembre).
- PNUD / Mideplan. Véase Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo / Ministerio de Planificación y Cooperación.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo / Ministerio de Planificación y Cooperación. 1999. *Índice de Desarrollo Humano en Chile 1990–1998*. Santiago: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- . 2000. *Desarrollo Humano en las comunas de Chile*. Santiago: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Rodríguez Vignoli, Jorge. 1993. *La población del Gran Santiago: tendencias, perspectivas, consecuencias*. Santiago: Celade (LC/DEM/R.200, Serie A, 283).
- Rodríguez, Alfredo y Lucy Winchester. 2001. "Santiago de Chile. Metropolización, globalización, desigualdad". *EURE, Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos y Regionales* (Santiago: Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, P. Universidad Católica de Chile) 80 (mayo).
- Sassen, Saskia. 1994. *Cities in a World Economy*. London: Pine Forge Press.
- 46 Soja, Edward W. 2000. *Postmetropolis. Critical Studies of Cities and Regions*. Oxford: Blackwell.
- Subdere / Cieplan. Véase Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo / Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica.
- Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo / Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica. 1994. *Evolución del producto por regiones 1960–1992*. Santiago, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo / Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica.
- Topalov, Christian. 1979. *La urbanización capitalista. Algunos elementos para su análisis*. México: Editorial Edicol.
- Valdés, Alberto. 1999. "Pobreza y distribución del ingreso en una economía en alto crecimiento: Chile, 1987–1995". *Estudios Públicos* (Santiago), no. 75 (invierno).
- Veltz, Pierre. 1997. "L'économie mondiale, une économie d'archipel". En *La mondialisation au-delà des mythes*. Paris: La Decouverte.
- . 2000. *Le nouveau monde industriel*. Paris: Editions Gallimard.

Santiago: De un proceso acelerado de crecimiento a uno de transformaciones

Margarita Greene y Fernando Soler
Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos
Pontificia Universidad Católica de Chile

Artículos en diarios y revistas, reportajes en radio y televisión, constantemente comentan las transformaciones que ocurren en Santiago, y lo hacen desde una óptica parcial y sectorial, con puntos de vista muy divergentes y hasta contradictorios. Es frecuente leer o escuchar acerca del surgimiento de grandes centros comerciales, entendidos como señal de desarrollo y a la vez como amenaza al comercio y vitalidad de la calle tradicional; o encontrar denuncias por la obsolescencia y decadencia del centro fundacional, así como anuncios de su repoblamiento y revitalización; o preocupación por la sobrevivencia del patrimonio edilicio y por la calidad de las nuevas edificaciones, así como orgullo por los llamados edificios inteligentes.

47

La mayoría de las transformaciones son procesos observados también en otras ciudades; sin embargo, lo especial del caso de Santiago es su carácter explosivo; es decir, su nivel de concentración en el tiempo y también, en cierto modo, en el espacio.

Las transformaciones se relacionan fuertemente con factores económicos, tales como altas tasas de crecimiento, mayores ingresos promedio de la población, cambios en la base económica metropolitana y apertura al exterior. El conjunto de estos factores, insertado en una creciente globalización, trasciende lo económico y se manifiesta en cambios de hábitos que pueden llegar a considerarse transformaciones culturales.

En este artículo se analiza un conjunto de transformaciones significativas del espacio urbano de Santiago, las cuales, en la mayoría de los casos, fueron desencadenadas por factores económicos. Sin embargo, las consecuencias que tienen en la vida cotidiana de sus habitantes trascienden por mucho ese ámbito, y están afectando profundamente el desarrollo social y cultural de la sociedad santiaguina.

En las seis transformaciones —suburbanización de la periferia, desarrollo de nuevas centralidades, obsolescencias urbanas, mutaciones en el centro y pericentro, construcción de ciudad y privatización del espacio público— y una no transformación que se exponen a continuación, se pre-

tende describir el proceso de cambio que vive Santiago actualmente. Si bien las transformaciones analizadas están fuertemente interrelacionadas —existen, incluso, relaciones del tipo causa-efecto entre algunas de ellas— las que se incluyen no agotan el proceso.

El análisis señala que tal como la planificación urbana no ha sido capaz históricamente de frenar el crecimiento expansivo periférico de la ciudad, tampoco parece tener herramientas para dar forma al proceso de transformaciones actualmente en curso. En este sentido, se constata que el desarrollo de Santiago está hoy fundamentalmente regido por el mercado, mientras la planificación urbana no juega en la práctica rol alguno.

1. Antecedentes previos

Para entender el marco en que se desarrolla el proceso de transformaciones de Santiago es necesario hacer referencia a tres fenómenos que marcan significativamente el espacio urbano actual: su configuración espacial, la segregación socio-espacial, y el crecimiento económico del país.

1.1 La configuración espacial de Santiago

48

El acelerado proceso de crecimiento de Santiago, de menos de un millón de habitantes en 1940 a 5,4 millones en 2002,¹ trajo consigo cambios morfológicos significativos en la ciudad. En la Figura 1 puede observarse la enorme expansión de la mancha urbana en estos años. Pero más significativo que su creci-

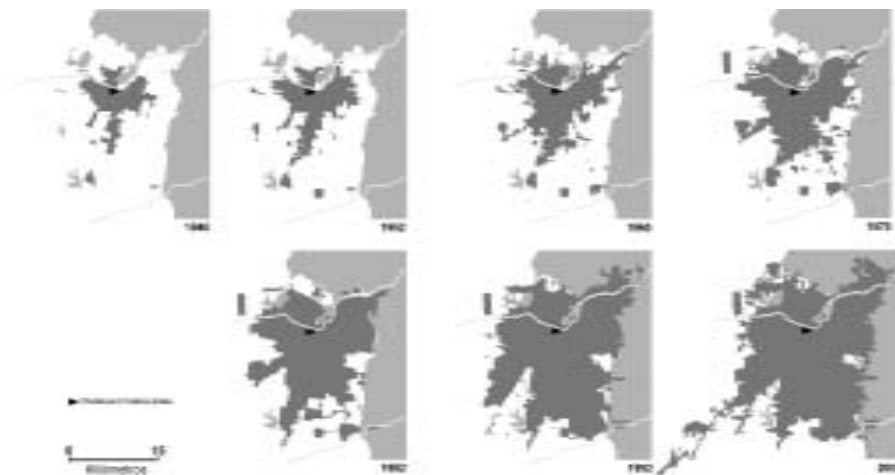
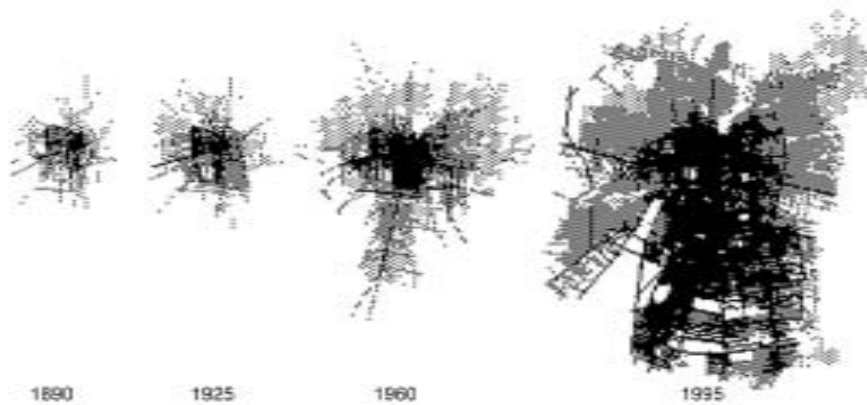


Figura 1: Crecimiento de la mancha urbana de Santiago 1940, 1952, 1960, 1970, 1982, 1992, 2002.

¹ Esta cifra, correspondiente al último Censo Nacional de Población y Vivienda (INE 2002), incluye la población urbana de la provincia de Santiago, más la de las comunas de Puente Alto y San Bernardo que forman parte de la mancha urbana de la ciudad.

miento y expansión, es la evolución de la morfología de la ciudad. De acuerdo con el análisis realizado por Greene (2002) desde el marco teórico y metodológico de la sintaxis espacial (Hillier y Hanson 1984; Hillier 1996), la configuración espacial de la ciudad ha cambiado profundamente en los últimos años.

La evolución de la ciudad desde 1890 hasta 1995 fue analizada a través de modelos sintácticos construidos en cuatro períodos cada 35 años.² En la Figura 2 se representan gráficamente los modelos de integración global de Santiago — la relación de cada línea con todas las demás en la red — en una escala monocromática dentro de un rango que oscila entre las calles más integradas (negras) hasta las más segregadas (gris claro). La distribución de negro a grises muestra cómo el crecimiento de la ciudad cambió radicalmente la estructura de accesibilidad en la red de calles. A fines del siglo veinte e inicios del veintiuno, el eje oriente-poniente de Alameda aparece como el más integrado. Luego, la expansión urbana hasta los años sesenta empieza a generar una mancha urbana de tres puntas a partir de largos ejes de integración hacia el oriente, poniente y sur. Sin embargo, el cambio más significativo ocurre con el acelerado crecimen-



49

Figura 2: Integración global históricamente en Santiago 1890, 1925, 1960, 1995.

to urbano entre 1960 y 1995, donde el núcleo de integración cambia de orientación, dirigiéndose ahora hacia el sur a través de extensos ejes radiales que nacen del centro histórico y llegan hasta los nuevos distritos pobres de Santiago.

La importancia de los modelos configuracionales reside en el estrecho vínculo que han mostrado con el movimiento peatonal y vehicular. Se ha demostrado que la configuración misma de la malla tiene un impacto so-

² Estos modelos se construyen con base en un mapa axial, con el cual se representa la red continua de espacio público abierto a través del mínimo de líneas rectas que cubran todos los espacios públicos y calles del sistema. El mapa se analiza computacionalmente considerando cada línea como un nodo en un grafo, y calculando la complejidad de los viajes desde cada línea a todo el resto del sistema, generándose valores de accesibilidad denominados de "integración global". Para mayor información sobre este enfoque y método, véase Hillier y Hanson (1984).

bre la distribución de tasas de movimiento, porque las calles “por las que se pasa” en el transcurso de un viaje tenderán a ser aquellas que proveen las rutas más directas a través de la red. A su vez, los patrones de movimiento atraen ciertos usos de suelo —como el comercio— y tienen una influencia vital en generar co-presencia entre la gente y, en consecuencia, en estimular el intercambio social. De esta forma, la configuración de la malla puede llegar a influir en el tipo de vida urbana y, eventualmente, en la calidad de vida urbana que ofrece la ciudad a sus habitantes (Hillier 1996).

1.2 La segregación socio-espacial de la ciudad

La estructura económica y social de Santiago —al igual que otras ciudades latinoamericanas— se caracteriza por una fuerte segregación socio-espacial. En la Figura 3 se presentan mapas temáticos de ingreso y

50

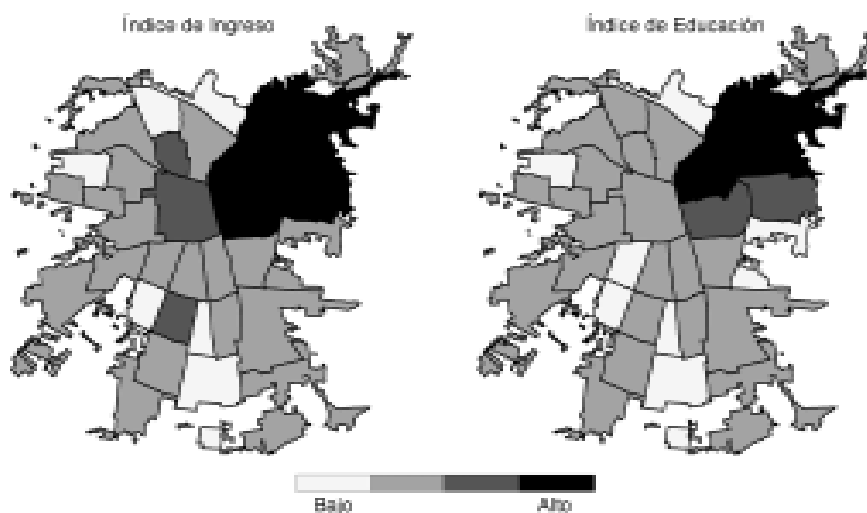


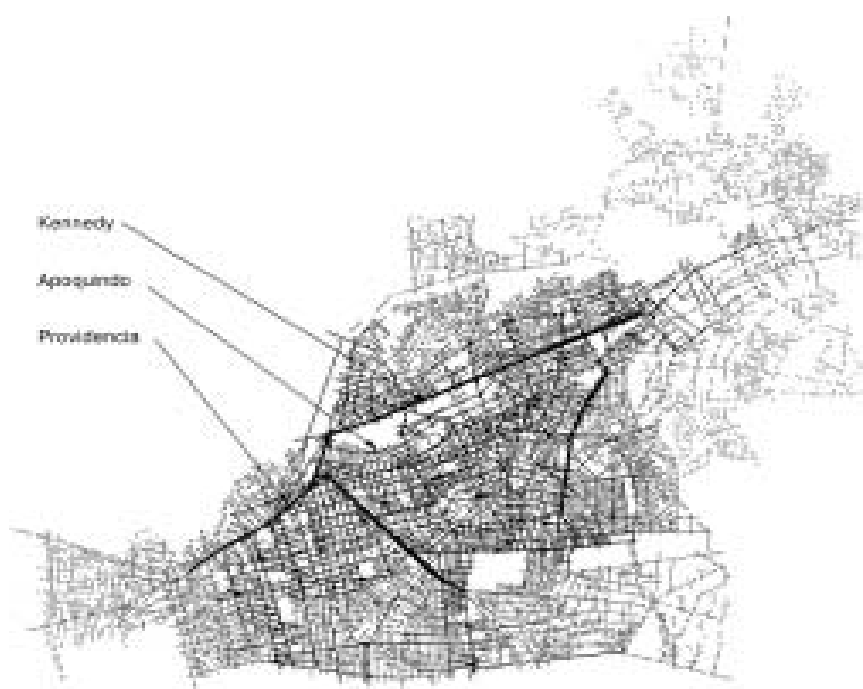
Figura 3: Índices de ingreso y educación por comuna.

educación a escala comunal en una gama monocromática donde se puede apreciar una enorme y muy clara división entre la zona rica de oriente y el resto de la ciudad. Las cinco comunas agrupadas y destacadas en negro, ilustran la notable concentración espacial de la riqueza en los sectores al oriente de la ciudad.

La división entre el área de mayores ingresos de oriente y el resto de la ciudad se acentúa a la luz del análisis espacial. Ello ha resultado esencial para comprender el rol de la configuración espacial en la estructura económica y social de Santiago. A diferencia de la mayoría de las ciudades europeas, el área residencial más rica y segregada atrajo usos de suelo comerciales, extendiendo el “centro” hacia el oriente de la ciudad. Así,

el centro histórico, que aún se mantiene integrado con el resto de la ciudad, se conecta y extiende hacia el sector oriente, el más segregado.

Esta prolongación del centro histórico no responde al modelo espacial descrito en el acápite anterior, según el cual la mayor accesibilidad espacial de la ciudad se concentra hacia el sur. Sin embargo, cuando se analiza el sector oriente como un sistema espacial independiente, emerge una clara convergencia entre el uso de suelo comercial y la integración espacial. En la Figura 4 se presenta el modelo sintáctico del sector oriente como si este fuera un sistema independiente del resto de la ciudad. El modelo refleja directamente los desarrollos comerciales en los ejes Providencia,



51

Figura 4: Integración global del sector oriente como sistema independiente.

Vitacura, Kennedy y Apoquindo, los que constituyen el núcleo integrador del sistema.

Asimismo, fuera del sector oriente también se observa una relación entre la concentración de usos de suelo comerciales y los patrones de integración del modelo de la ciudad como totalidad. Ejemplo de ello es la calle Gran Avenida, que es la más integrada de Santiago y una arteria comercial clave de la ciudad. De esta forma, los modelos espaciales concuerdan con la hipótesis de "dos ciudades": las áreas ricas y pobres de Santiago son prácticamente independientes entre sí. Este es un aspecto clave de la conocida característica de "ciudad dividida", "ciudad fragmentada" o "ciudad

trizada” de Santiago, tan evidente en términos de datos económicos y sociales (CED 1990; González et al. 1979).

1.3 El crecimiento económico del país

El crecimiento económico sostenido de Chile en los años noventa —tasa del 7 por ciento durante diez años— trajo consigo una modernización de la estructura económica del país y, especialmente, de la Región Metropolitana. Ello se tradujo en una diversificación de actividades, desarrollo informático, cambio en los patrones de consumo, así como un aumento del parque automotor, lo que ha ido dejando una huella profunda en el espacio urbano.

Ejemplo de esto es la incorporación de nuevas actividades económicas, tales como producción de frutas y vinos, que son prácticamente actividades industriales; y actividades asociadas, como envasadoras, bodegaje, que han hecho crecer las actividades de servicio a las exportaciones —seguros, agencias de aduanas, financiamiento—. En parte, las industrias que se han instalado en los corredores de acceso a la ciudad (Panamericana Norte y Sur, Autopista del Sol) están asociadas a estos desarrollos. Hay, en consecuencia, nuevas demandas sobre el suelo de uso industrial, e impactos asociados sobre las actividades de servicio a las empresas y sobre el transporte y las comunicaciones.

52 El incremento del parque vehicular —que se multiplicó en 2,5 veces entre 1977 y 2001— es quizá el más visible de estos cambios, que ha alterado significativamente la configuración física de la ciudad.³ Este aumento se expresa en flujos vehiculares crecientes que no son absorbidos adecuadamente por la infraestructura urbana y, como consecuencia, producen alteraciones ambientales y del paisaje urbano. En este sentido, impacta negativamente la calidad del espacio urbano existente, dando lugar a continuos conflictos ciudadanos.

Son muchos los ejemplos de deterioro o, al menos, de pérdida de calidad urbana como producto de la incorporación de infraestructura vehicular; los más frecuentes son, quizá, los pasos sobre nivel o tréboles de avenidas, que han generado espacios urbanos altamente deteriorados y segregación entre sectores que antes eran partes de una misma área. Un caso que causó gran disputa fue el de Costanera Norte, que generó un importante conflicto ciudadano por la propuesta de unir el oriente con el poniente de la ciudad con una autopista urbana que atravesaba, disgregando, una serie de barrios residenciales.

El aumento del parque automotor se vincula estrechamente con el desarrollo de las nuevas tipologías de suburbanización. Si no es detonante, es al menos requisito para el crecimiento centrífugo periférico de la ciudad a gran escala, y para el desarrollo de nuevas modalidades de suburbanización.

³ La tasa vehicular por cada mil habitantes subió de 59,79 vehículos por cada mil habitantes en 1977, a 93,61 en 1991 y a 147,34 en 2001. De hecho, mientras la tasa de crecimiento poblacional entre los años 1977 y 1991 fue de 28,6 por ciento y entre 1991 y 2001 fue de 28,2 por ciento, la tasa de crecimiento vehicular fue de un 156,6 y 157,4 por ciento respectivamente (PUC 2003).

2. Suburbanización de la periferia

La expansión de Santiago está dando origen a una suburbanización de la periferia muy diferente a la tradicional. Hasta décadas recientes, la periferia de Santiago tenía la particularidad de ser básicamente residencial, continua al área tradicional consolidada, de densidad homogénea y funcionalmente dependiente de la ciudad central. A partir de los años ochenta, la periferia ha cambiado su vocación, su relación con la ciudad consolidada y su forma de gestión:

- De una vocación orientada principalmente a la función residencial, pasa a ser multifuncional.
- De una relación de dependencia con la ciudad consolidada, propia de un sistema urbano monolítico, surgen periferias con distintos niveles de autonomía y continuidad espacial.
- De una gestión conducida por instrumentos formales de planificación urbana —cualquiera haya sido su eficacia y validez conceptual— se pasa a una casi total desregulación.

La gestación de estos nuevos tipos de suburbanización da cuenta del debilitamiento de la planificación urbana que se produjo a partir de los años setenta, cuando el país adoptó el modelo neoliberal de desarrollo. Básicamente son dos las normativas que permitieron el desarrollo de los nuevos procesos de suburbanización: el Decreto Supremo 420 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Minvu) de 1979, que eliminó el límite urbano y dio origen a una suburbanización multifuncional con continuidad al área metropolitana; y el Decreto Ley 3.516 sobre subdivisión de predios rústicos, que dio lugar a la ciudad informal dispersa en torno a las áreas urbanas.

53

2.1 La periferia multifuncional

Históricamente, la periferia urbana tendía a ser monofuncional, principalmente residencial, con un alto nivel de segregación social. Al contrario, la nueva periferia es multifuncional, acoge variados usos de suelo urbano y, en algunos casos, sectores sociales diversos, lo que constituye una nueva experiencia en el desarrollo suburbano santiaguino. El ejemplo más representativo de esta transformación es la suburbanización a gran escala en Huechuraba, una comuna pobre en la periferia norte de Santiago donde se han desarrollado grandes complejos residenciales y empresariales para sectores medios y altos.

La multifuncionalidad no se limita a la proximidad espacial de funciones urbanas tradicionalmente alejadas, como la residencial, empresarial e incluso industrial, sino que considera la constitución de un suburbio con una variedad de actividades complementarias que incrementan su autonomía. Ejemplo de ello son las nuevas suburbanizaciones residenciales que cuentan con gimnasios, centros comerciales y médicos, sedes bancarias y otros servicios urbanos tradicionalmente ubicados en zonas centrales de

la ciudad. Así, esta nueva periferia está tendiendo a desligarse del centro monolítico tradicional. Al igual que lo que se ha observado en las últimas décadas en los suburbios norteamericanos, la ciudad central mantiene un rol circunscrito a funciones de alcance metropolitano; a saber, la Bolsa de Comercio y entidades financieras, los tribunales de justicia, dependencias gubernamentales, ciertos tipos de equipamiento artístico.

Esto ha sido posible gracias al mayor poder adquisitivo de la población, al crecimiento del parque vehicular y al revolucionario desarrollo de los sistemas de comunicación e informática. Este último es quizá uno de los factores más determinantes, que probablemente continuará jugando un rol significativo en el tipo de relación entre suburbio y ciudad central. El desarrollo de las tecnologías comunicacionales permite, por un lado, la disgregación espacial de las actividades de una función, acercándola a sus usuarios; y por el otro, un alto nivel de concentración en el manejo y en los procesos decisionales que la función comporta. El servicio adquiere dimensiones espaciales directas con el usuario —cara a cara—, mientras las relaciones entre quienes producen la función se hacen transespaciales —a través del espacio—. La descentralización centralizada en la producción y distribución de bienes y servicios compatibiliza el servicio personalizado a corta distancia de la vivienda del usuario, con la centralidad de los estamentos decisionales.

54 Por su parte, el marco legal y normativo vigente hasta el momento, el Plan Regulador Intercomunal Metropolitano para Santiago (PRIS) de 1960, se modificó y prácticamente se anuló a través de la promulgación en 1979 del Decreto Supremo 420. Este decreto liberalizó el suelo urbano y agregó a la ciudad un gran potencial de terrenos para el crecimiento periférico, estableciendo un mínimo de requisitos de normativa y prácticamente nulas exigencias de infraestructura. Lo anterior permitió que por aproximadamente diez años las nuevas áreas urbanizables no quedaran bajo la tuición de los Planos Reguladores Comunes (PRC).

En la Figura 5 se presenta el Plan Regional de Desarrollo Urbano para la Región Metropolitana con incorporación del DS 420. El área gris clara alrededor de la ciudad es la nueva área de expansión urbana que incorporó el decreto, la cual se expresará en la suburbanización multifuncional. En el momento de su promulgación, Santiago contaba con alrededor de 36 mil hectáreas de superficie urbanizada y el DS 420 aumentó el área urbanizable en 64 mil hectáreas, triplicando el mercado de tierras. En los tres años siguientes (1980–1982) se aprobaron loteos y subdivisiones para 7.030 hectáreas (*Hechos Urbanos* 1983, citado en Fadda y Ducci 1983).

A partir de los años noventa, cuando se produjo un proceso significativo de reformulación de los PRC, los terrenos urbanizables derivados del Decreto Supremo 420 pasaron a incorporarse a las comunas periféricas, con la normativa correspondiente. Asimismo, el Plan Regulador Metropolitano para Santiago (PRMS 1994) —especialmente a través de la incorporación de la provincia de Chacabuco— establece nuevas modalidades y estrategias de desarrollo urbano tanto para terrenos del DS 420 como para nuevos territorios incorporados en el intercomunal. Ejemplos de esta nue-

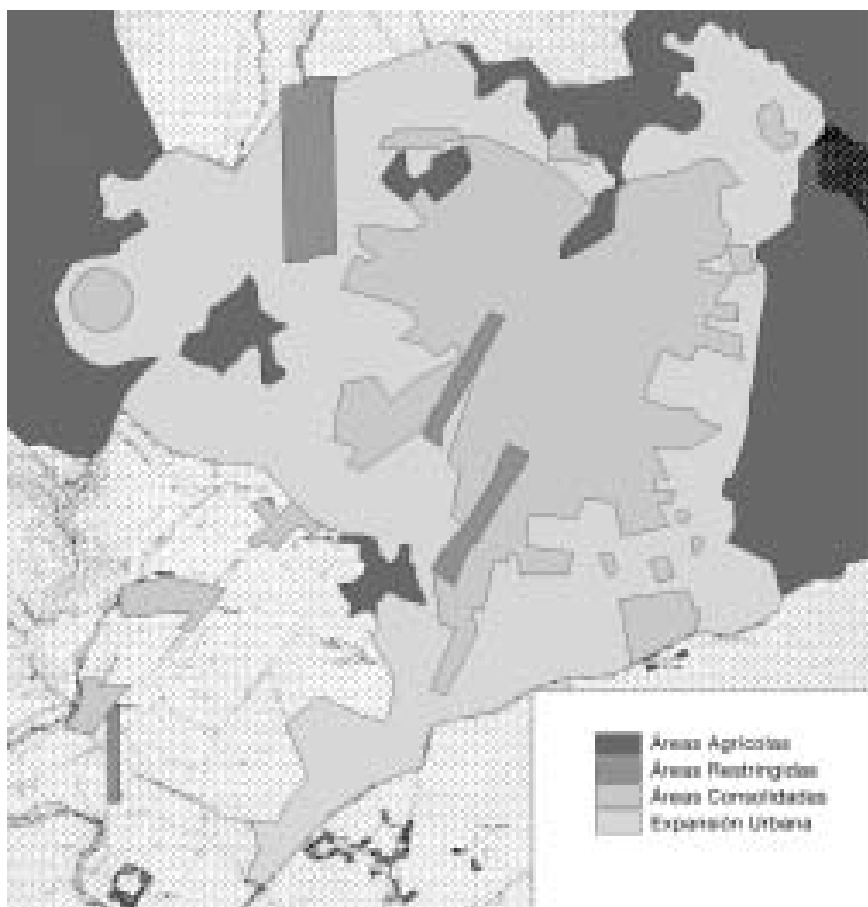


Figura 5: Expansión urbana propuesta por el D.S. 420.

va estrategia son las Zonas de Desarrollo Urbano Condicionado, que permiten la urbanización de áreas rurales bajo condiciones especiales aprobadas por las autoridades sectoriales y municipales.

La nueva periferia privilegia el desplazamiento vehicular, provocando prácticamente la desaparición del espacio público tradicional: la calle vehicular con veredas peatonales, comercio y servicios. Uno de los elementos urbanos más visibles que surge en el suburbio multifuncional es el estacionamiento. Este, a modo de espacio intermedio entre las vías de flujo y la función urbana, pasa a ser un elemento protagónico de la ciudad.

Respecto a la segregación socio-espacial que ha caracterizado históricamente a Santiago, esta nueva suburbanización parece traer consigo posibilidades de una mayor integración espacial. De hecho, viene desarrollándose fuertemente como desborde del sector rico del oriente hacia las dos comunas pobres aledañas: Huechuraba al norte y Peñalolén al sur. Sin embargo, si bien el proceso está acercando físicamente a sectores de escasos recursos con otros más acomodados, el acercamiento al hábitat

pobre se está produciendo con grandes reticencias. Ello se refleja en las barreras —muros, garitas, portones— que se han construido alrededor de los nuevos conjuntos habitacionales de los sectores medios recién llegados a las comunas pobres. De hecho, en Peñalolén y Lo Barnechea se han dado recientemente dos ejemplos de conflictos derivados de la proximidad entre sectores residenciales de distinto estrato socioeconómico. El primero, aun con el apoyo activo de las autoridades gubernamentales, terminó resolviéndose a través de compensaciones económicas por parte de las inmobiliarias para alejar a los pobladores de menores ingresos. En el segundo caso, literalmente se construyó un muro para separar a grupos de menores recursos que venían a habitar en un sector de mayor nivel socioeconómico. Será de interés observar, en los próximos años, hasta qué punto la proximidad espacial logrará actuar de elemento integrador.

Por último, es de interés señalar que la multifuncionalidad ha demandado viajes interperiferia, para los cuales la ciudad no está preparada. El desarrollo de fuentes laborales en la periferia genera desplazamientos de una periferia a otra, con lo que algunos trabajadores deben cubrir más de 60 kilómetros diarios y consumen más de cuatro horas diarias en su viaje al trabajo.

56 En la Figura 6 se presenta esquemáticamente el crecimiento de la periferia continua de Santiago. El área negra corresponde al Santiago de fines de los años cincuenta. Desde un origen orientado de este a oeste, la ciudad comenzaba a extenderse hacia el sur a lo largo del eje de la Carretera Panamericana. El primer anillo gris señala el crecimiento de Santiago entre los años setenta y hasta los ochenta, cuando se impuso el modelo del “barrio jardín”, esencialmente residencial. Por último, el anillo gris claro señala la suburbanización que se ha estado describiendo, multifuncional y continua a la ciudad tradicional.

2.2 La ciudad informal dispersa

El acelerado proceso de suburbanización en la Región Metropolitana también ha generado una ciudad informal dispersa que, a diferencia de la anterior, es fundamentalmente residencial y funcionalmente incompleta, se localiza en los bordes más lejanos del área metropolitana y tiene una alta dependencia de la ciudad central. Se trata de una suburbanización a gran escala, espacialmente muy disgregada, carente de planificación, y basada en un subterfugio legal. Se lleva a cabo a través de la subdivisión de predios rurales, y tiene posibilidad de ocupar la totalidad del valle de Santiago, ya que no tiene restricción normativa.

El Decreto Ley 3.516 sobre subdivisión de predios rústicos, que dio lugar a esta ciudad informal dispersa, permite la subdivisión de cualquier terreno en hasta cinco mil metros cuadrados previa aprobación del Servicio Agrícola y Ganadero (SAG) del Ministerio de Agricultura. Así, cuando no se consulta cambio de uso de suelo a otro no residencial, no se requiere la autorización del Ministerio de Vivienda y Urbanismo ni de los municipios. Más aún, la ley permite construir dos casas en cada predio, lo que de

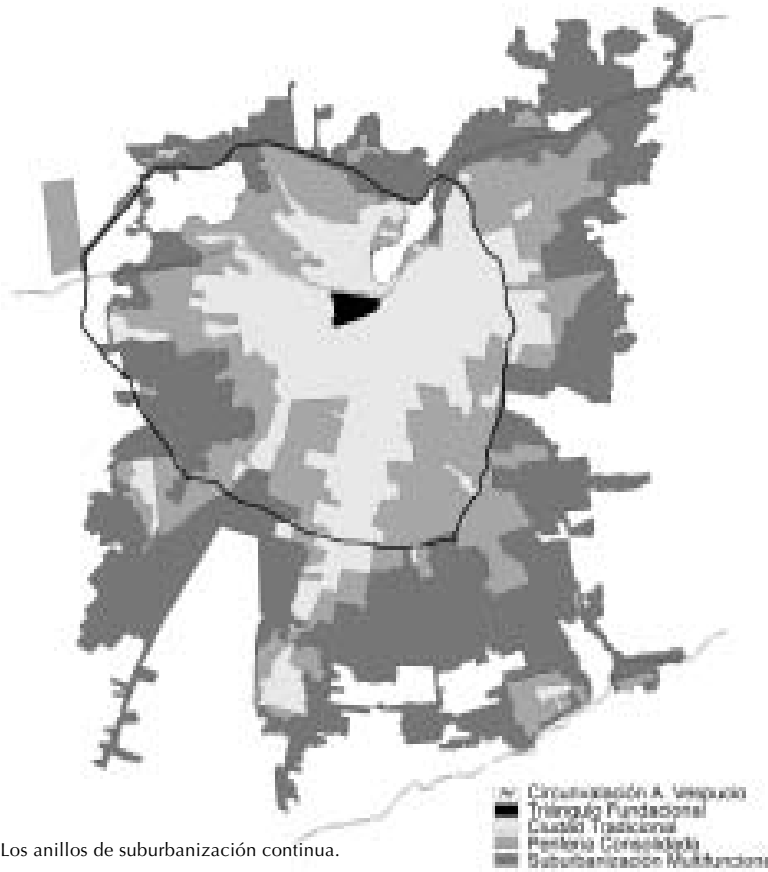


Figura 6: Los anillos de suburbanización continua.

hecho posibilita una suburbanización de baja densidad con predios de dos mil quinientos metros cuadrados. En términos prácticos, pasa a ser factible transformar cualquier predio en "urbano". El resultado es el surgimiento de una suburbanización informal incompleta que, a modo de relleno, va cubriendo los espacios rurales de las comunas de la Región Metropolitana. Así nace una ciudad informal desligada de los instrumentos de planificación, que en muchos sentidos se asemeja y tiene características de la ciudad informal de los pobres —generada mediante un subterfugio y carente de equipamiento y servicios—, pero ahora de grupos de altos ingresos. Como un esfuerzo del Estado por controlar esta nueva ciudad informal, el Minvu ha impulsado el desarrollo de planos reguladores intercomunales y su inserción en el PRMS 1994 para las provincias que constituyen la Región Metropolitana. Así se incorporó la provincia de Chacabuco (comunas de Lampa, Colina y Til-Til) y están en las últimas etapas de aprobación los Planos Reguladores Intercomunales para las provincias de Melipilla y Cordillera, que también serán incorporados al PRMS.

La ciudad informal dispersa ha sido posible y se sustenta en la mayor movilidad que permite el automóvil; si este es importante en el desarrollo de la periferia multifuncional, es requisito fundamental para este otro tipo

de suburbanización. Aquí se prioriza el transporte vehicular privado y la conexión con la ciudad consolidada se realiza a través de contadas vías, las que se caracterizan por ser infraestructuras incipientes y deficitarias que no facilitan una integración eficaz con la ciudad central. A la inversa, el suburbio tradicional no se sustentaba solamente en el vehículo particular, sino que también consideraba el transporte público. En parte por ello mismo alcanzó mayor densidad, ya que la distancia actuaba como elemento de control para el crecimiento en extensión.

La nueva ciudad informal es más libre en cuanto a la fricción del espacio, desarrollándose en los intersticios entre los grandes ejes radiales de la Región Metropolitana. La “soldadura”, o los espacios de interacción entre las dos ciudades —la suburbana de expansión periférica continua, y la informal— será una manifestación crítica de este nuevo proceso metropolitano.

2.3 Los centros urbanos secundarios

58 Aun en los momentos de mayor crecimiento demográfico y cuando Santiago recibía grandes olas de migraciones, la ciudad creció por agregación continua en su periferia, mientras los otros centros poblados de la región se caracterizaban por tasas de crecimiento muy bajas. Sin embargo, a partir de los años setenta el proceso de crecimiento de Santiago bajó su ritmo de aceleración. Actualmente las ciudades y centros poblados de la Región Metropolitana y regiones contiguas, tales como Talagante, Buin, Melipilla y Rancagua, presentan altas tasas de crecimiento, mientras en la ciudad de Santiago esa misma tasa tiende a disminuir. La diferencia de pendiente entre el crecimiento poblacional del país y del Gran Santiago que se aprecia en la Figura 7 así lo señala (al respecto, véase también Sabatini 1991; MacDonald et al. 1994).

Esta nueva tendencia tiene la posibilidad de gestar un subsistema urbano en la Región Metropolitana, transformándola de su histórica mononuclearidad en torno a Santiago, a una metrópolis polinuclear. Sin embargo, la alta coincidencia territorial entre la ciudad informal y la posible polinuclear podría desvirtuar los beneficios que esta última pudiese ofrecer, ya que se transformaría en una conurbación de estas dos tipologías. En la Figura 8 se presenta un esquema del incipiente subsistema urbano central, distinguiendo entre la ciudad continua, la ciudad informal y las ciudades menores.

Actualmente se proyectan infraestructuras orientadas al transporte público que incentivan la tendencia del subsistema central, tales como nuevos trenes en el eje poniente (Talagante, Melipilla) y hacia el sur (San Bernardo, Rancagua) conectados al sistema de metro de la ciudad central. Cabe destacar que los proyectos del Ministerio de Obras Públicas (MOP), respondiendo a la demanda creciente de flujos al interior de la Región Metropolitana y de sus regiones vecinas, recogen tanto la dinámica de la ciudad informal como el crecimiento de otras ciudades, incentivando una mayor interconexión e interdependencia. Sin embargo, aun cuando los

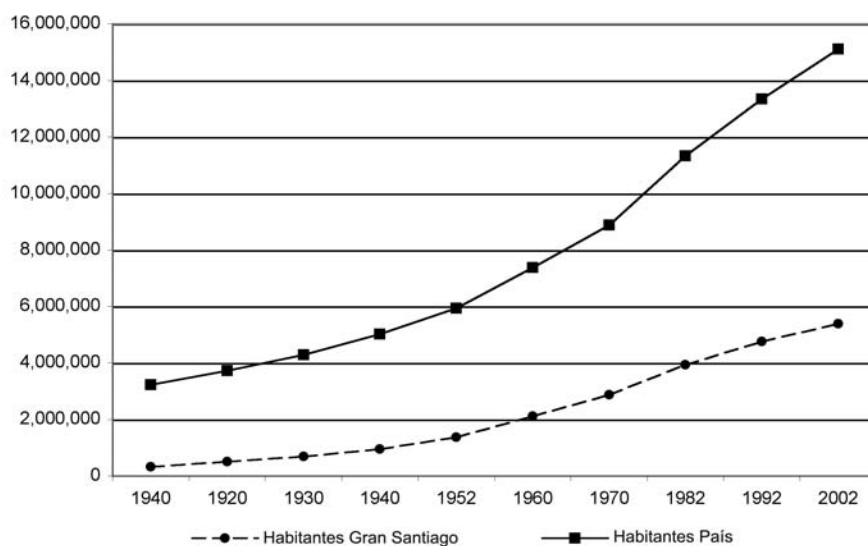


Figura 7: Crecimiento poblacional del país y del Gran Santiago.

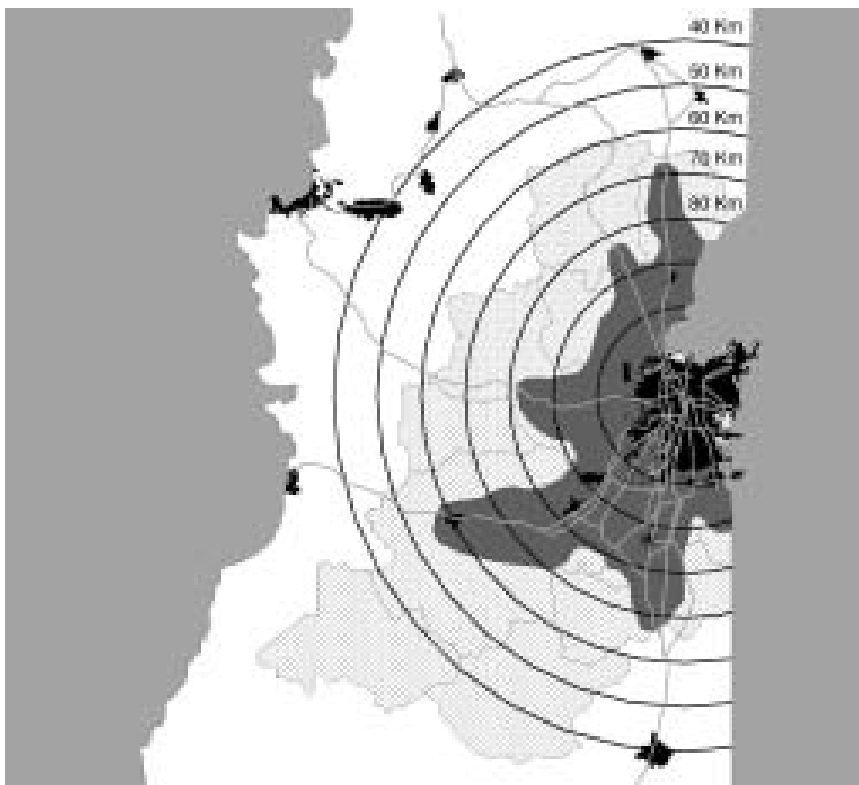


Figura 8: Subsistema urbano central.

proyectos realizados por el MOP han sido y son determinantes en la configuración del desarrollo urbano, no siempre se han integrado significativamente a la planificación urbana, respondiendo, por lo tanto, principalmente a una estrategia sectorial. Con esto se corre el riesgo de que los esfuerzos de planificación urbana, que en términos normativos son responsabilidad del Minvu, más que proponer e implementar escenarios futuros para la región, se aboquen a responder a los efectos que produce la dotación de infraestructura construida como una respuesta primordialmente sectorial a las demandas de los procesos de ocupación de la Región Metropolitana y del litoral de la Quinta Región.

3. Desarrollo de nuevas centralidades

60 Hasta la década de los sesenta, Santiago se caracterizaba por una carencia de subcentros urbanos, con el centro histórico fundacional como único centro comercial, de servicios e institucional que servía a toda la ciudad. Esta situación vino a cambiar con el desarrollo de los nuevos tipos de suburbanización recién descritos, pues la periferia tradicional tipo barrio jardín, caracterizada como monofuncional, esencialmente residencial y por extensión continua a la ciudad, sufrió una transformación importante: se 'multifuncionalizó' a través del desarrollo de nuevos centros urbanos. Así, actualmente la multifuncionalidad se percibe tanto en los nuevos desarrollos suburbanos, como en los suburbios residenciales tradicionales.

La presión del mercado por abastecer a los suburbios tradicionales originó conflictivos procesos de ajustes o reformulaciones de los planos reguladores, que hasta entonces restringían los usos de suelo de la periferia. La flexibilización de las normas llevó al ingreso de una gran variedad de funciones urbanas no residenciales en la periferia tradicional, una parte importante de las cuales se orientó a proveer servicios acordes a los nuevos estilos de vida desarrollados en los suburbios. Surgieron así servicios urbanos que van desde la comida rápida hasta los centros de acondicionamiento físico y recreativo. Al mismo tiempo, los avances en el campo de las comunicaciones hicieron posible la proliferación de terminales de ventas, servicios y difusión (tales como financieras, centros de salud, aseguradoras, telecomunicaciones, etc.).

Esta transformación puede describirse a través de tres tipos de nuevos centros de comercio, servicios y esparcimiento: lineales, nucleares y circulares.

3.1 Subcentros lineales

Una de las formas de reconversión del suburbio tradicional es la concentración de servicios en las vías radiales estructurantes. En la Figura 9 se presenta un esquema con los doce principales subcentros lineales detectados actualmente en la ciudad: Recoleta, Vitacura, Providencia–Apoquindo,

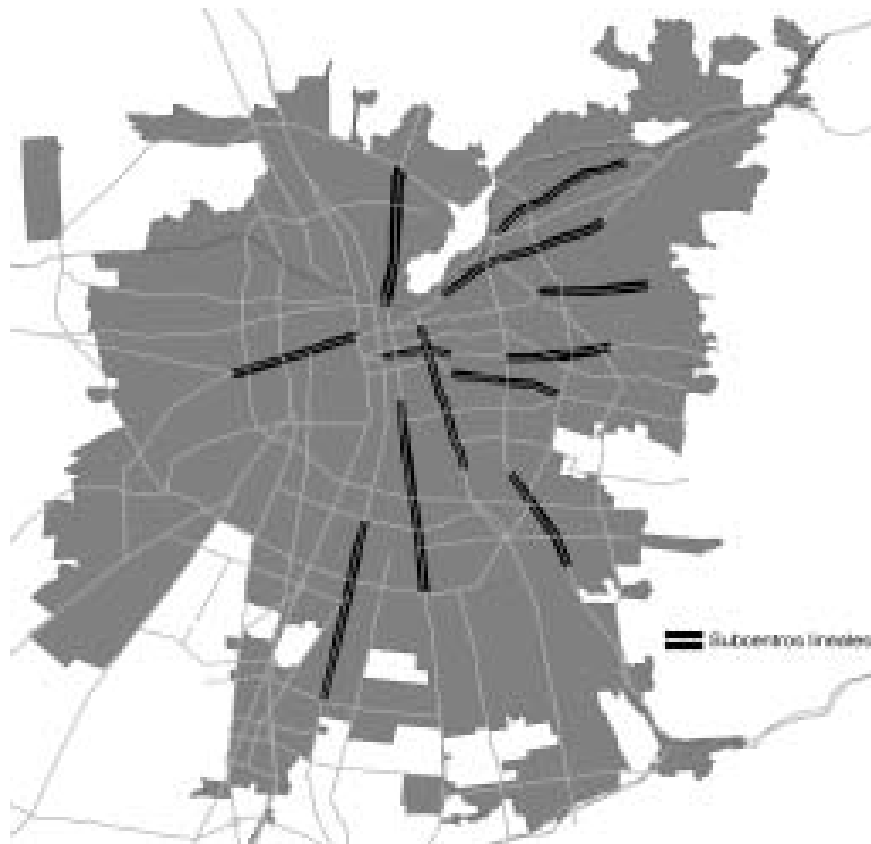


Figura 9: Subcentros lineales en Santiago.

Bilbao, Matta, Irarrázaval, Grecia, La Florida, Vicuña Mackenna, Santa Rosa, Gran Avenida y Alameda. Como se puede observar, la mayoría se desarrolla al interior del anillo de circunvalación, proveyendo de equipamiento y servicios a lo que fue la suburbanización barrio jardín, actualmente considerada como periferia consolidada.

En esta categoría se dan dos tipologías: los sistemas lineales peatonales tradicionales, como Providencia e Irarrázaval, y una nueva forma como Vitacura, llamada "strip development" en Estados Unidos. Si bien ambos tipos proveen de equipamiento y servicios, la nueva forma es en función del automóvil. Ella va invadiendo y transformando aceleradamente las vías radiales que estructuran los suburbios tradicionales.

Estos nuevos centros lineales orientados al automóvil por lo general acogen actividades que requieren de mayor superficie y/o atención rápida y directa al vehículo: ventas de autos, muebles, comida rápida. Aquí se enfatiza la relación vía-estacionamiento-actividad, cambiando radicalmente el perfil del espacio público y semipúblico. La imagen predominante es la del neón y del acrílico, con repetición de formas y colores, donde la arquitectura y la propaganda se amalgaman.

3.2 Subcentros nucleares

Los subcentros nucleares tienen una larga historia de planificación y una presencia bastante reciente en la ciudad. El primer Plano Intercomunal de Santiago (PRIS) de 1960 ya señalaba quince subcentros nucleares estratégicamente situados que proveerían de equipamiento y servicios urbanos a la periferia santiaguina. Con ello se esperaba disminuir la dependencia de los barrios residenciales respecto del centro histórico fundacional.

Treinta y cuatro años después, el Plan Regulador Metropolitano de Santiago (PRMS) de 1994 volvió a proponer el desarrollo de subcentros nucleares con propósitos y ubicaciones muy similares a los planteados en 1960. Textualmente dice: “El Plan, en esta materia propone un sistema de once puntos estratégicos denominados Subcentros de Equipamiento Metropolitano, destinados tanto a reunir servicios, como a formar una red de desconcentración de equipamiento, acercándolos a los usuarios” (Minvu 1994).

En la práctica, la mayoría de los subcentros propuestos por los instrumentos de planificación no se desarrollaron, o lo hicieron muy débilmente. En su reemplazo se desarrollaron los “malls”, que son fruto de otra dinámica, cumplen otras funciones y generan otro tipo de espacio urbano que el previsto por los planificadores de los años sesenta. Mientras los subcentros propuestos por los planes reguladores intercomunales eran fruto de la planificación gubernamental y consideraban edificios y servicios públicos, los malls son producto de estudios de mercado realizados por empresas privadas. Su objetivo es el comercio de bienes y servicios de consumo, e incluyen servicios públicos en la medida en que refuercen el comercio. Normalmente se articulan en torno a dos o tres grandes tiendas, llamadas “tiendas ancla”, que garantizan el flujo de clientes.

Al igual que en los subcentros lineales, en los nucleares es posible distinguir dos tipos: los tradicionales, que en este caso corresponden a los centros de poblados absorbidos por el Gran Santiago (Maipú, Renca, San Bernardo y Puente Alto) y que se asemejan a los propuestos por los planificadores urbanos; y los nuevos centros tipo malls (Parque Arauco, Alto Las Condes, Apumanque, Plaza Vespucio, Plaza Tobalaba, Concha y Toro, Plaza Oeste, Arauco Maipú y Pajaritos). En la Figura 10 se presenta un esquema de los subcentros nucleares detectados actualmente en Santiago, señalándose en negro los tradicionales y en gris oscuro los tipo mall.

Al comparar la ubicación de los subcentros previstos en 1960, los planificados en 1994 y los actualmente existentes, se encuentran más diferencias que similitudes. La mayoría de las coincidencias corresponden a los centros tradicionales-históricos, que más que planificados, fueron reconocidos en la planificación. Ello demuestra una vez más el débil papel que ha desempeñado la planificación en el desarrollo de Santiago.

La diferencia más radical entre los subcentros planificados y los malls, es su morfología. Mientras el subcentro proponía el desarrollo del espacio público a través de la ubicación de una serie de edificios de interés público en la malla tradicional de calles, los malls proponen la construcción de un



Figura 10: Subcentros nucleares en Santiago.

gran espacio privado climatizado que se hace público en las horas comerciales.

Dado que los malls dependen fuertemente del acceso en automóvil, privilegian los estacionamientos por sobre el contacto con la vereda y el paso peatonal. Se gesta así un nuevo espacio urbano que se caracteriza por ser introvertido, artificial, y por no interactuar con el exterior. Al contrario, presenta fachadas de grandes muros ciegos rodeadas de estacionamientos, desligándose de la micro-trama urbana local. El mall enfatiza sus relaciones con la macro vialidad como su casi única ligazón con la ciudad: son clásicos los tréboles de acceso y los anuncios en las autopistas o carreteras cercanas.

Además de su gran impacto visual, este tipo de 'artefacto urbano'⁴ afecta drásticamente los patrones de uso del espacio urbano. En efecto, los estacionamientos segregan los flujos peatonales de los vehiculares, la activi-

⁴ C. De Mattos (1999) se refiere a los "artefactos de la globalización" como uno de los rasgos propios de la globalización y metropolización de Santiago. Con este término se refiere a hitos urbanos del tipo núcleos empresariales, centros comerciales, conjuntos residenciales cerrados, multicines o complejos hoteleros.

dad del interior edificado respecto del exterior público, los flujos locales respecto de los globales. En este sentido, el cambio en el uso del espacio urbano implica un cambio en el tipo de sociedad y cultura urbana que se está construyendo diariamente.⁵ Sin embargo, recientemente se observa en algunos malls una ocupación del espacio exterior inmediato, lo que ha generado una nueva tipología de espacio de uso público —bulevares, ferias ocasionales, cafés— que depende funcionalmente del mall, pero que recrea el espacio urbano de la calle tradicional en relación directa con el estacionamiento. Así, el estacionamiento, un espacio tradicionalmente servidor del interior de los malls, está gatillando y generando un uso complementario en el exterior de ellos.

El paso del comercio tradicional al artefacto urbano ha sido altamente publicitado y aceptado por los usuarios. En la actualidad, un porcentaje muy alto del comercio se efectúa en esta modalidad, y se proyectan nuevos malls. Es importante destacar que ellos se ubican en todo tipo de periferia, independientemente del nivel económico de sus habitantes, y que, si bien se iniciaron como centros comerciales, están incluyendo cada vez más otro tipo de servicios: cines, restaurantes, centros de comida, laboratorios, oficinas de correo, consultas médicas y servicios religiosos. Así cambia radical y aceleradamente no sólo la cultura de comprar en Santiago, sino también la forma de esparcimiento e interacción, e incluso los patrones de encuentro y co-presencia en el espacio urbano.

64

3.3 Subcentros circulares

El tercer tipo de subcentro desarrollado en Santiago es el circular, y se refiere específicamente a la transformación de la circunvalación Américo Vespucio en una avenida multifuncional de comercio, equipamiento y servicios varios. Si bien algunos de los subcentros nucleares se localizan al costado de esta circunvalación, interesa destacar el desarrollo de segmentos de arcos multifuncionales especializados. Estos, a la manera de los “strip development”, vienen a proveer de equipamiento y servicios a la periferia, orientándose fundamentalmente al automovilista. Pareciera ser que en los suburbios de menores ingresos se incrementa la importancia de estos arcos como ejes de servicios y comerciales.

En la Figura 11 se esquematizan los cinco subcentros tipo arco detectados actualmente: Quilicura y Tacona–Santa Rosa, con especialización industrial; Colón–Tobalaba y Santa Rosa–Norte Sur, con una concentración de servicios ligados a automóviles y vehículos motorizados en general; y Huechuraba, de tipo empresarial. En el tramo norte se desarrollan seg-

⁵ La relación entre los flujos de movimiento y patrones de encuentro en el espacio urbano ha sido estudiada ampliamente por un grupo de investigadores en Londres (véase, por ejemplo, Hillier 1996), quienes los relacionan con fenómenos sociales de variada índole: desde la simple co-presencia y encuentro aleatorio entre personas, hasta fenómenos sociales más complejos, como patrones de criminalidad, desarrollo comercial, consolidación de la comunidad, y otros.

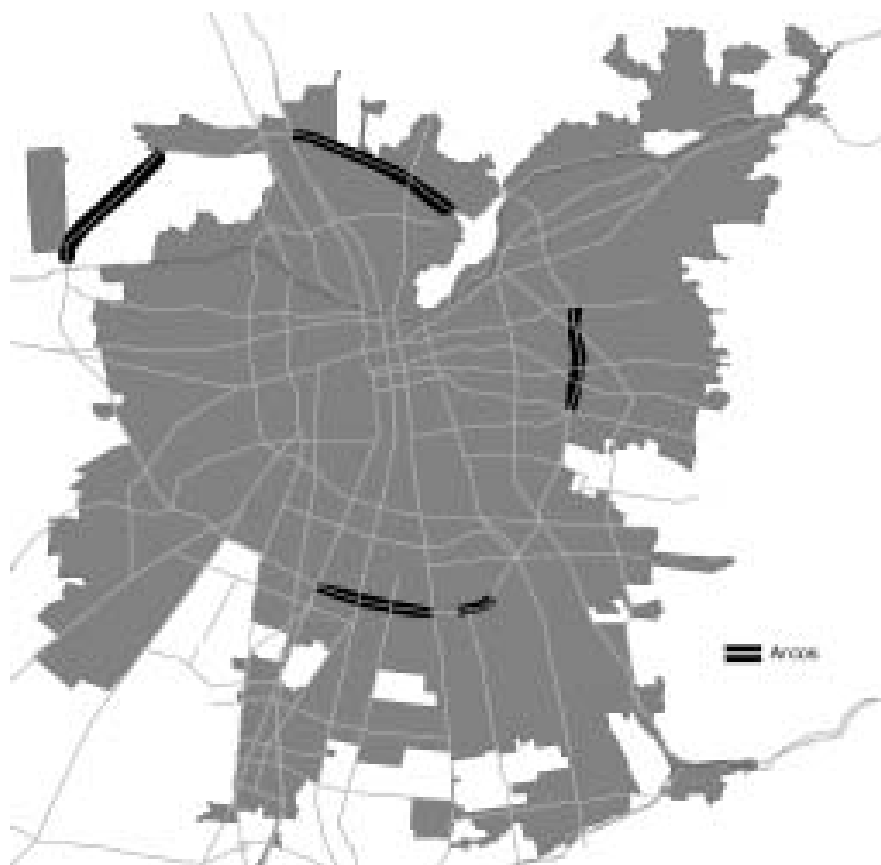


Figura 11: Subcentros de arco en Santiago.

65

mentos de arcos de industria y distribuidores mayoristas, así como un centro de servicios que abastece al sector industrial de la zona. En el oriente y poniente se combinan sectores residenciales con sectores comerciales. En este sentido, Américo Vespucio parece estar cumpliendo una función de bisagra, articulando sectores periféricos y proveyendo equipamiento y servicios entre la ciudad interior, consolidada, y los suburbios.

A través de un proceso de superposición y complementación entre los distintos tipos de subcentros descritos, se construye una ciudad polinuclear que representa más la dinámica de mercado que la planificación. En la Figura 12, donde se esquematiza la ubicación de los tres tipos de nuevos centros, se observa una concentración de los centros lineales hacia el interior de la ciudad y de los nucleares hacia el exterior, mientras los arcos articulan ambos sectores.

La falta de planificación ha llevado a que cada subcentro se desarrolle buscando y explotando sus propias externalidades, a veces a expensas de las áreas aledañas y pocas veces enriqueciendo la ciudad como un global. Ello no desmerece el hecho de que estos subcentros abastecen la periferia, y han permitido un cierto grado de desconcentración del centro. De he-



66

Figura 12: Los subcentros de Santiago.

cho, es a través de ellos que la periferia residencial se multifuncionalizó. Lo que se quiere señalar —y en algún grado se lamenta— es que no se ha aprovechado la oportunidad de orientar el proceso de transformación previendo problemas, evitando conflictos y maximizando los beneficios.

4. Obsolescencias urbanas

Una de las transformaciones con mayor impacto en la expresión física de Santiago deriva del agudo proceso de obsolescencia —económica, funcional y física— al interior de la ciudad consolidada. De acuerdo con definiciones relativamente tradicionales, la obsolescencia urbana se entiende de la siguiente forma:

- La obsolescencia económica se produce cuando no resulta rentable continuar utilizando el capital agregado a un terreno con la intensidad o densidad urbana existente hasta ese momento, debido a su ubicación.

- La obsolescencia funcional se refiere al momento cuando los edificios o los espacios públicos se tornan inadecuados en su concepción arquitectónica para cumplir las funciones para las que fueron diseñados.
- La obsolescencia física se refiere a un grado de deterioro de la estructura, instalaciones o terminaciones de los edificios que los torna incapaces de cumplir las funciones para las que fueron construidos.

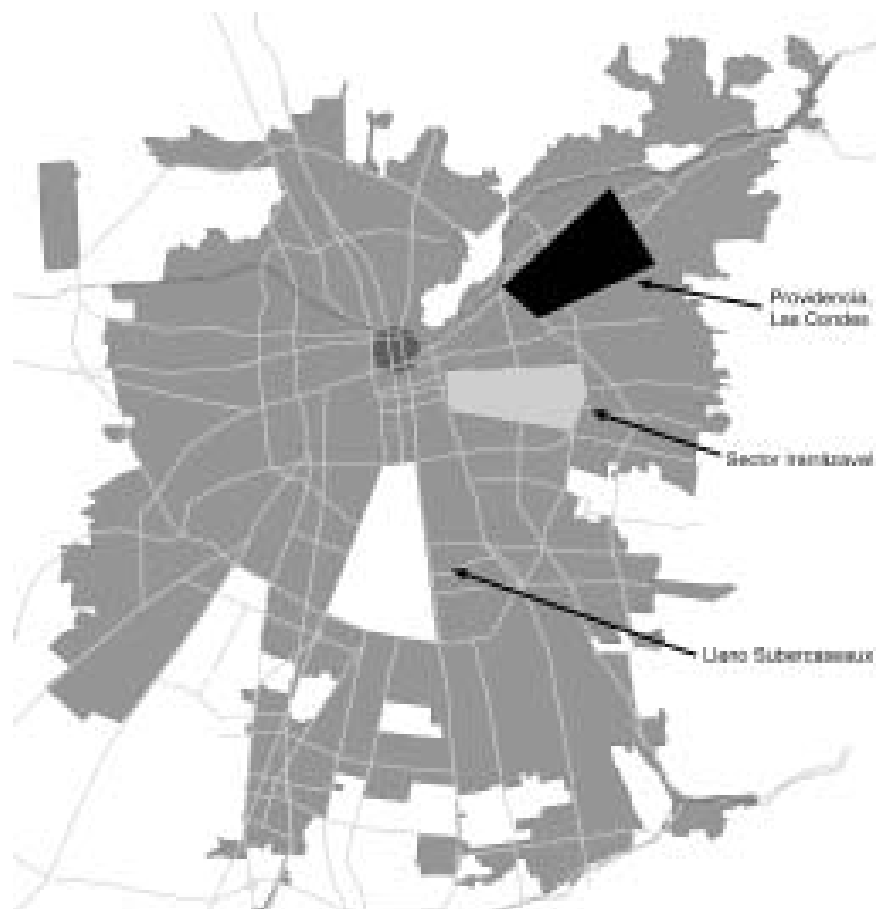
4.1 Obsolescencia económica

La obsolescencia económica se relaciona con el tipo e intensidad de uso de un lugar específico —es decir, capital fijo invertido en ese punto— y las externalidades que ofrece el sector. Se produce cuando el mercado procura un uso más intensivo de esas externalidades, y desplaza la inversión inicial. El proceso se caracteriza, primero, por una gran presión para el cambio de uso de viviendas existentes a comercio, servicios u oficinas, seguida —o a veces desde un principio— por el reemplazo de las viviendas unifamiliares por edificaciones de mayor altura que ofrezcan una significativa densificación.

En sus inicios, este proceso se concentró en los sectores ricos del oriente de la ciudad que se habían desarrollado como suburbios residenciales tipo barrio jardín; específicamente en Providencia, desde donde se expandió a Vitacura y Las Condes. En la década de los noventa, esta transformación comenzó a manifestarse, si bien con un ritmo menos acelerado, en comunas residenciales suburbanas de grupos socioeconómicos medios y medios-bajos, como Ñuñoa, San Miguel y La Cisterna. En la Figura 13 se esquematizan las tres zonas donde se ha manifestado más claramente este proceso: en negro, el sector Providencia y Las Condes, donde se ha dado más intensamente; en gris oscuro, el sector Irrazaval en Ñuñoa; y El Llano Subercaseaux en San Miguel, donde el proceso ha sido menos intenso, en gris claro.

La obsolescencia económica de ciertos sectores y su consiguiente densificación ha traído un cambio significativo en la morfología de Santiago. Las edificaciones en altura, históricamente concentradas en el centro de la ciudad, se insertan ahora en barrios de casas unifamiliares de uno o dos pisos tradicionalmente rodeadas por patios privados arborizados. Se ha generado así una mancha de alta densidad, que se manifiesta con un nuevo perfil, referido como “skyline” en los países de habla inglesa, que da a la ciudad una nueva imagen. Y si se considera la baja densidad que caracteriza a Santiago, este incremento de su densidad en general es considerado positivo. El aspecto negativo radica en el modo en que se lleva a cabo la densificación y en la debilidad de los instrumentos de planificación que la rigen, ya que este proceso no reconoce patrimonio ni historia, y literalmente puede destruir trozos de ciudad.

La presión ejercida por el mercado inmobiliario para densificar ha tenido, especialmente en el sector poniente de la comuna de Las Condes, la



68

Figura 13: Áreas de obsolescencia económica.

contraparte de un Plan Regulador poco restrictivo, que permitió una reconversión total del sector sobre un soporte de infraestructura y trama vial diseñados para sustentar un barrio jardín de baja densidad. No hubo un replanteamiento de la estructura de soporte para acoger mayores flujos vehiculares, requerimientos de estacionamientos, ni una nueva vida peatonal con sus propias necesidades de espacios públicos.

En lo que respecta a usos y funciones urbanas, es posible distinguir dos tipos de transformación producto de la obsolescencia económica: densificación residencial y densificación multifuncional. En las comunas del oriente de Santiago, la obsolescencia económica se manifestó inicialmente como densificación residencial y fue dando pie, lentamente al principio, pero cada vez con más fuerza, a la densificación multifuncional. De hecho, en algunos sectores la normativa establece zonas “exclusivamente” o “preferentemente” residenciales, lo que ha conducido a la gestación de barrios de alta densidad residencial, por lo general contiguos a sectores de densificación multifuncional.

La densificación residencial, y su tendencia a disgregarse espacialmente, ha generado continuos conflictos entre las comunidades afectadas y las autoridades locales. Tales conflictos han puesto en duda la validez y vigencia de los instrumentos de planificación, su interpretación constitucional y las instancias decisionales y jurisdiccionales en cuanto a su implementación. Más aún, la densificación residencial se ve afectada por una creciente presión a incorporar usos no residenciales, como manifestación de la tendencia a romper las estructuras de segregación funcional.

Los procesos de densificación descritos no se limitan a las zonas suburbanas consolidadas, sino que también se dan en áreas contiguas a proyectos inmobiliarios de baja densidad y en forma paralela a su implantación. Hay presiones del mercado para generar una oferta de soluciones habitacionales en departamentos casi simultáneamente con el desarrollo de sectores de viviendas unifamiliares en baja densidad. Es así como en los suburbios multifuncionales analizados en la primera transformación, desde un principio se producen conflictos tanto entre densidades como entre distintos usos del suelo.

La densificación multifuncional, por su parte, ha tenido como resultado la transformación de una de las columnas vertebrales tradicionales de Santiago, el corredor Alameda–Providencia–Apoquindo, paralelo al río Mapocho. Al centro monolítico de Santiago, como zona urbana históricamente multifuncional, en torno a la cual gravitaba toda el área metropolitana, se agregó un subcentro lineal que se desarrolla en torno a las avenidas Providencia y Apoquindo. Alrededor y hacia el oriente de este subcentro urbano, originalmente de poca profundidad respecto a su eje, se ha constituido —como resultado de la obsolescencia económica— una amplia zona multifuncional de alta densidad, que ha dado origen a un centro de servicios avanzados y financieros. El eje se transforma, cambia de escala, y adquiere la tercera dimensión. Se observa un cierto grado de especialización en su extremo —Bajo Las Condes o Las Condes Poniente— en servicios avanzados y financieros, e incluso se da en ese sector una expresión del rol internacional de la ciudad.

Esta transformación, en parte producto de la apertura del desarrollo económico, de la globalización y de los mayores ingresos, se caracteriza por una nueva materialidad y expresión arquitectónica. Por un lado, reaparecen el granito y el mármol, nuevos revestimientos de aluminio y múltiples alternativas de materiales de terminación. Los edificios se enchapan, se revisten, se envuelven; a otros se les incorpora alta tecnología y se los considera “edificios inteligentes”. Por otro lado, la arquitectura pasa a ser parte importante de la imagen corporativa de la empresa. Los edificios buscan individualizarse, hacer reconocible a la empresa, ya que ello otorga prestigio y estatus; ya no se amalgaman anónima y sutilmente a la fachada continua, como se hizo en el centro tradicional. Se internacionalizan, más como expresión que como concepto; incluso surgen evocaciones y analogías de edificios reconocibles mundialmente.

Esta transformación genera también una nueva relación con el espacio público. No se logra ni se busca una interacción en el nivel de la calzada y

vereda, y esta ausencia se expresa en muros impenetrables de granito o mármol, muros cortinas hasta el nivel de la vereda, o fuentes de agua con valor más bien estético que de uso.

La mayor parte de este proceso se realizó sin una contraparte de control o planificación que adaptara el soporte urbano a los impactos de la multifuncionalidad y de la edificación en altura, especialmente en lo que respecta a vías de circulación, estacionamientos y espacios públicos peatonales. El aumento en la demanda por estacionamientos generó en muchos casos un deterioro del espacio público intermedio entre lo edificado y las vías de circulación. Ello ha forzado a las autoridades a realizar intervenciones posteriores que acojan una densificación consumada. Es el caso del proyecto de recuperación de veredas como espacio público peatonal arborizado en la comuna de Las Condes, el cual ha debido compensarse con la provisión de estacionamientos subterráneos bajo la Plaza Perú, dando lugar a un conflicto ciudadano altamente publicitado. La comuna de Providencia, por su parte, ejecutó un proyecto de estacionamientos subterráneos de gran magnitud a lo largo de un segmento de la Av. Providencia, también con el objetivo de recuperar la calidad de los espacios públicos peatonales del sector.

Esta transformación —hacia un aumento de densidades— no se limita a los suburbios residenciales consolidados, que parecían tener como límite oriente la Circunvalación Américo Vespucio. También se observa una tendencia a desarrollos inmobiliarios multifuncionales y en altura en ejes viales al oriente de Américo Vespucio, tales como las avenidas Kennedy, Apoquindo y Vitacura, lo que está dando lugar a los ejes lineales multifuncionales analizados anteriormente. El resultado es un centro lineal multifuncional que va desde el centro tradicional hacia el oriente, sobrepasando ya la circunvalación Américo Vespucio, penetrando en la periferia suburbana y proyectando una nueva imagen de ciudad.

70

4.2 Obsolescencia funcional

Cambios de hábitos por parte de los usuarios, como también cambios en el modo de ejercer y realizar ciertas funciones, han generado una obsolescencia funcional que provoca la liberación de edificios y estructuras físicas, cuyo reciclamiento también genera transformaciones en la ciudad.

Esta transformación, relativamente reciente en Santiago, es de larga data tanto en países europeos como en Estados Unidos y Canadá, donde la obsolescencia funcional ha sido muy significativa como resultado de avances tecnológicos y de cambios en los modos de producción y comunicación. Ello ha dejado obsoletas a edificaciones de envergadura, simbólicas y muchas veces de gran valor histórico, con lo que se amenaza vulnerar el patrimonio arquitectónico. Ya en la década de los sesenta, en esos países se realizaron reciclajes de estas estructuras para adaptarlas a nuevos usos, privilegiándose actividades de uso público, tales como museos, centros culturales, comerciales o de exhibición.

En el contexto de Santiago, la obsolescencia funcional a menudo deriva en abandono del inmueble o en adaptaciones para ejercer funciones deteriorantes, que eventualmente dan lugar a una alta obsolescencia física, lo que termina por conducir a su demolición. Sin embargo, en este aspecto, también se observa una tendencia a la transformación de las estructuras físicas y su adaptación para acoger nuevas funciones. Al respecto destacan proyectos como el del Hotel Crillón, actualmente transformado en oficinas de un banco y en galería comercial en su planta baja; el Mercado Providencia, que se adaptó para recibir las oficinas del Servicio Nacional de Turismo; la Estación Mapocho, que pasó a ser un centro de eventos culturales; el Instituto Luis Campino, que se transformó en el Centro de Extensión de la Universidad Católica; y otras transformaciones de edificaciones, tales como cines convertidos en centros comerciales, bancos o multicines.

En esta transformación se incluye también la reconversión de grandes residencias y mansiones, especialmente en la comuna de Santiago, transformadas para acoger nuevas funciones y que, por su carácter concentrado, se analizan en las transformaciones del centro de Santiago.

4.3 Obsolescencia física

La obsolescencia física se refiere al deterioro material de las edificaciones, lo que suele llevar a su abandono y eventual demolición. Esta obsolescencia, considerada como una de las grandes patologías urbanas, caracteriza el anillo periférico del centro de muchas de las grandes ciudades de Estados Unidos. El fenómeno, denominado "efecto picarón", se observa en forma de un anillo de deterioro físico y sitios eriazos producto de la demolición de edificaciones obsoletas, que rodea distritos centrales muy dinámicos. Los intentos por revertir este proceso a través de diversas políticas y proyectos de renovación y mejoramiento urbano, han demostrado en general limitados resultados.

En Santiago también se ha observado este proceso, con un cierto grado de concentración en el anillo en torno al dinámico centro tradicional de la ciudad, así como en los sectores al poniente y sur del centro tradicional. Su manifestación son sitios eriazos, estructuras físicas deterioradas, mercado inmobiliario desertificado o usos deteriorantes y con poca capacidad de renovación. El terremoto de 1985 agudizó esta tendencia a través de la destrucción total o parcial de muchas edificaciones, que fueron declaradas insalubres. Especial atención requiere la obsolescencia física menos visible, por sus características morfológicas, que se produce en gran cantidad de pasajes y cités al interior de las manzanas de la comuna central.

Ya en la década de los sesenta se formulaban políticas reactivas al aumento de sitios eriazos en torno al centro, convertidos en playas de estacionamientos, con cubiertas improvisadas de cartón u otros materiales provisorios para la protección del sol. En los últimos años, las autoridades, especialmente el Municipio de Santiago, han venido realizando grandes esfuerzos por revertir el proceso de obsolescencia física. De hecho, las

políticas y gestiones realizadas por la Corporación de Desarrollo de Santiago ya dejan ver algunos resultados positivos que podrían estar revirtiendo esta tendencia.

5. Mutaciones en el centro y pericentro

Ligado a los profundos cambios sociales, económicos y culturales de los últimos años, el centro de Santiago también está sufriendo un acelerado proceso de transformaciones, distinguiéndose entre los acaecidos en su triángulo fundacional y en lo que se ha denominado el pericentro de la ciudad. En ambos casos se presentan procesos contradictorios simultáneos: en el triángulo fundacional, un cierto grado de vitalidad y dinamismo junto con un proceso de obsolescencia; en el pericentro, el desarrollo emergente de actividades vitalizadoras, junto con el denominado “efecto pizarón”.

5.1 El triángulo fundacional

72

El centro financiero y administrativo de Santiago se ubica en el triángulo fundacional, claramente delimitado por barreras naturales y artificiales: el río Mapocho, la Alameda Bernardo O'Higgins —que fue originalmente un brazo del río Mapocho— y la Carretera Norte-Sur (Figura 14).

A diferencia de lo que sucede con otras grandes ciudades latinoamericanas, el centro o triángulo fundacional aún mantiene un alto grado de vigencia y vitalidad. Concentra no sólo las principales funciones públicas, sino también muchas de las oficinas matrices de instituciones financieras, gran parte de las gerencias de las principales empresas del país, y atrae un tercio de los destinos de viaje que se realizan en el Gran Santiago. Además, en una ciudad marcada por una profunda segregación socio-espacial, este centro ha logrado mantener un alto grado de heterogeneidad social, constituyéndose prácticamente en el único punto de encuentro plurisocial de la ciudad (MOP 1999).

Una parte importante del cuerpo construido en el triángulo fundacional se remonta al proceso constructivo llevado a cabo entre 1930 y 1970, cuando se modernizó el centro de la ciudad bajo las directrices propuestas en el Plan Brunner. Este fomentaba la construcción de una línea de edificación continua, generando manzanas con un perímetro edificado y un vacío interior, sobre la tradicional retícula ortogonal regular heredada de la época colonial. Ello se vio reforzado por un sistema de penetración de la manzana a través de galerías, que efectivamente multiplicaron el perímetro comercial del sector (Figura 15).

Este proceso constructivo resulta ser un caso emblemático, ya que en uno de los lugares de mayor valor cultural de la sociedad chilena —su centro fundacional, colonial y republicano— se construyó un gran núme-



Figura 14: El triángulo fundacional.



Figura 15: Sistema de galerías.
Fuente: Rosas, 1985.

ro de obras adscritas a la innovadora propuesta del movimiento moderno, lográndose actualizar el centro sin perder los valores del trazado original. La configuración urbano-arquitectónica resultante, que ha pasado a formar parte de la identidad de Santiago y del imaginario colectivo de sus habitantes, actualmente está siendo reemplazada a través de un nuevo proceso de transformación. De hecho, pareciera que el centro de Santiago se encuentra hoy día en una encrucijada histórica similar —o al menos comparable— con la que dio origen al período citado.

A pesar de los altos grados de vigencia y vitalidad que presenta hoy el centro de Santiago, hay en él signos de obsolescencia funcional, física y económica del stock edilicio y del espacio urbano. Una señal de obsolescencia es el abandono del centro por el sector medio de oficinas, comercio, e incluso residencias, quedando en general ya sean las grandes oficinas y tiendas, o las más pequeñas y de menor prestigio. En muchos casos, ello ha traído consigo intervenciones de poca calidad en cuanto a materiales y técnicas, en obras originalmente de nobles materiales y de cuidadosa manufactura. También pueden entenderse como signos de obsolescencia los cambios de uso de suelo hacia actividades menos pluralistas y de menor dignidad, por ejemplo del café familiar al “café con piernas” —así llamados por ser atendidos por jóvenes atractivas escasas de ropas— o del gran cine a los cines especializados en películas pornográficas o a locales de apuestas hípcas.

74

Al igual que la transformación propiciada por Karl Brunner, el avance tecnológico en la construcción y el desarrollo económico del país ofrecen la posibilidad de llevar a cabo un cambio significativo. En el caso de la transformación anterior, fue el hormigón armado y la propuesta del movimiento moderno; en el caso actual son los edificios en altura, inteligentes, climatizados y computarizados, de los cuales hay varios en el centro fundacional. Sin embargo, el nuevo proceso de transformaciones se diferencia fundamentalmente del que dio origen al Santiago de hoy en el rol, visión y actitud de sus principales actores. Lo que caracterizó el proceso de transformación anterior, y a lo que se atribuye su éxito, es la articulación y visión de tres tipos de actores: planificadores, arquitectos y constructores. Cada uno de ellos propuso un proyecto innovador de ciudad y contribuyó en su construcción. Así, del importante patrimonio edilicio del centro de Santiago que deja como herencia ese período, resultan especialmente destacables los edificios que, sumándose uno a uno, sin gran protagonismo individual, fueron construyendo la ciudad moderna. Más allá de los aciertos morfológicos y estéticos que el conjunto de manzanas presenta, es destacable el hecho de que todos los actores se sumaron a una misma idea de ciudad y de centro.

Al contrario, actualmente no sólo no se cuenta con un marco teórico y normativo integral respecto a la idea de ciudad, como el propuesto por Brunner, sino que cada edificio, construcción y actor, busca su propio protagonismo. A partir de esta lógica, la construcción del espacio urbano, de la ciudad, pierde relevancia y se arma una ciudad de partes, que pueden ser muy valiosas una a una, pero que no contribuyen a la globalidad

urbana. De hecho, cada una busca maximizar las externalidades positivas que ofrece el lugar, con poca consideración a las externalidades que produce la nueva obra.

Por último, es necesario destacar que las autoridades de la Corporación de Santiago y del Municipio de Santiago han manifestado una preocupación por esta situación y han llevado a cabo varios programas dedicados al mejoramiento del espacio público. Entre ellos es dable destacar la remodelación de la Plaza de Armas y de los paseos peatonales.

5.2 El pericentro

Al igual que en el triángulo fundacional, en el pericentro se observa un proceso doble de obsolescencia y de vitalidad. La gran diferencia entre ambos es la secuencia: mientras en el triángulo fundacional los procesos de obsolescencia son relativamente recientes y la vitalidad es histórica, en la zona pericéntrica la obsolescencia es antigua y la vitalidad es de los últimos tiempos. Ello hace que, en el primer caso, los signos de obsolescencia sean una amenaza; y en el segundo, los indicios de nueva vitalidad sean una oportunidad que utilizar y, en lo posible, maximizar.

En el Plan Maestro de la Edificación Pública del Centro de Santiago, realizado por SUR Profesionales (MOP 1999), se sugiere que los sectores pericentrales tienen el potencial de contribuir a la vitalidad y diversidad del centro tradicional, y que el problema yace en la prácticamente nula conexión con él. De aquí que la propuesta se aboque precisamente a ello: a traspasar las fronteras del triángulo fundacional vía proyectos emblemáticos.

El pericentro al triángulo fundacional que actualmente presenta este dinamismo puede dividirse en cuatro sectores o barrios con características específicas: Brasil, ubicado al poniente; Dieciocho, al surponiente; Carmen-Serrano, al suroriente; y Bellavista, al nororiente (Figura 16).

El barrio Brasil se ha caracterizado por un fuerte repoblamiento y por la construcción de una nueva tipología habitacional: los "lofts", departamentos de uno o dos ambientes, frecuentemente de doble altura, orientados a parejas o grupos de jóvenes que aún no tienen descendencia. Las grandes casonas del sector Dieciocho, por su parte, se han reciclado para recibir universidades, institutos y, en general, nuevos centros de educación superior. Ello ha hecho que la construcción menor del área se esté adaptando para proveer de servicios a los estudiantes (cafeterías, servicios de fotocopiado, e incluso alojamiento por piezas). El sector Carmen-Serrano, especialmente hacia el oriente, ha tenido un uso residencial para el estrato medio más tradicional, con la producción de edificios de departamentos de dos o tres dormitorios. Por último, el barrio Bellavista ha dado lugar a actividades ligadas a lo cultural, con galerías de arte, centros de exposición, y a una vida más bohemia, con cafés, restaurantes y lugares de encuentro nocturno.

Es importante mencionar que el repoblamiento del centro, así como las actividades emergentes en él, han contado con el apoyo e incentivo del

Municipio de Santiago y de la política sectorialista. Al respecto se debe mencionar el Subsidio de Renovación Urbana implementado por el Minvu, que tras un difícil inicio ha logrado significativos logros en el sector céntrico en general.

La experiencia internacional de los últimos años en intervenciones de rehabilitación y conservación de centros históricos indica que no hay una fórmula mágica que asegure el buen resultado, pero que las formas más exitosas han sido aquellas donde se ha mantenido un delicado balance entre posiciones dicotómicas —planificación y *laissez faire*, incentivo y restricción, conservación y renovación— y donde han intervenido conjuntamente el sector público y el privado. De allí la importancia de entender el papel que desempeñan los distintos actores, así como el comportamiento de otras variables relevantes: normativa, demandas de suelo, oportunidades especiales, situación de tenencia, etc. (Rojas 1999). Ello permitirá proponer estrategias realistas y acertadas para la conservación y recuperación del centro de Santiago y su pericentro, ya que no se debe olvidar que el deterioro físico es y continúa siendo la principal característica de la periferia del centro fundacional.

76

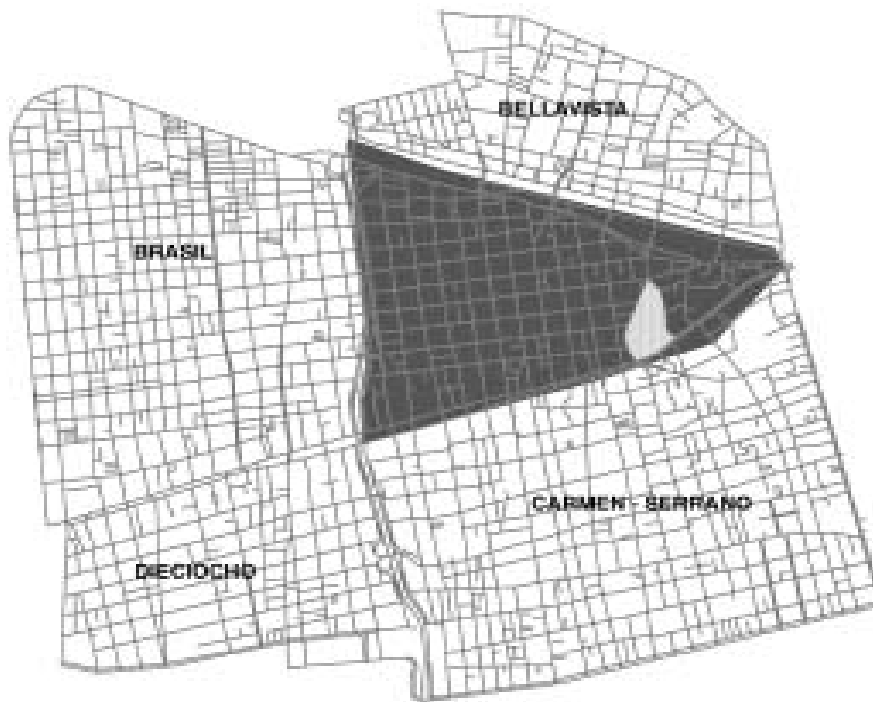


Figura 16: Zonas del pericentro.

6. Construcción de ciudad

En respuesta al crecimiento explosivo de la población, durante largos años la política de vivienda debió dedicarse a la producción masiva de nuevas soluciones habitacionales, que se constituyeron en respuestas mínimas a necesidades urgentes. Esta larga y fructífera política habitacional generó, principalmente en la periferia de Santiago, una gran ciudad incompleta. La escasez de equipamiento e infraestructura urbana, la segregación física y social y la mono-funcionalidad residencial, hacen que estos sectores no alcancen a constituir ciudad. Así, el proceso de crecimiento acelerado de Santiago, que duplicó su área en los últimos treinta años, dejó como herencia grandes sectores periféricos que pueden ser descritos como sumatoria de casas, pero difícilmente como ciudad o espacio urbano.

La desaceleración del crecimiento demográfico de Santiago que muestran los últimos Censos Nacionales de Población y Vivienda de (1992 y 2002), las posibilidades generadas por el crecimiento económico experimentado en los últimos años y la capacidad —por primera vez— del país de disminuir su déficit habitacional, han dado la posibilidad real de emprender una estrategia de consolidación de la periferia pobre. De hecho, actualmente hay indicios de que esta situación podría superarse.

Aparte del desarrollo de subcentros de equipamiento y servicios mencionado anteriormente, desde los años noventa se ha producido un doble proceso de construcción de ciudad: uno formal, llevado a través de acciones gubernamentales; y uno informal, a través de la gestación de centros locales, los que se detallan a continuación.

77

6.1 Acciones gubernamentales

En contraste con las transformaciones anteriores, la generada por acciones gubernamentales, es menos visible, menos dramática, pero de gran contenido social. Con ella se procura mejorar la calidad de vida de un alto porcentaje de los habitantes de Santiago, saldando así en parte una cuenta pendiente que tiene la ciudad con los sectores de escasos recursos.

Desde los años noventa, los gobiernos vienen declarando la “construcción de ciudad” como una de las principales metas del sector vivienda y urbanismo. En los últimos años se han formulado y comenzado a implementar diversos programas de desarrollo urbano, para completar —aunque sea parcialmente— esta realidad. Específicamente, el Minvu ha venido ejecutando una variedad de programas de desarrollo urbano en esta línea (Minvu 2000, 2004). Varios de ellos se refieren a pavimentación u obras de infraestructura de aguas lluvia (por ejemplo, los programas de Vialidad Urbana, de Mantenimiento Vial, de Vialidad Intermedia, de Pavimentos Participativos y de Infraestructura de Aguas Lluvias); otros están destinados a equipamiento comunitario (programas de Mejoramiento Comunitario, de Asistencia Financiera a Condominios Sociales, de Equipamiento Complementario a la Vivienda y de Parques Urbanos); y hay también los referidos a la recuperación de centros patrimoniales (pro-

gramas de Agua Potable y Alcantarillado, y de Espacios Públicos en Sectores Patrimoniales). De estos, los focalizados más precisamente en la ciudad incompleta son los de equipamiento, que proveen obras del tipo salas multiuso, plazas con juegos infantiles, multicanchas, jardines infantiles, centros para adultos mayores; el Programa de Parques Urbanos, definidos estos como espacios públicos de recreación conformados por una arquitectura predominante vegetal, de entre 2 y 14 hectáreas; y el de Pavimentos Participativos, orientado a grupos organizados que carecen de pavimentación y que normalmente autoconstruyen las obras.

Por último, es importante destacar como un ejemplo específico que refleja la preocupación por la ciudad pobre, el Museo Interactivo Mirador, un equipamiento de altísima calidad y costo, que —contra lo tradicional en Chile— fue localizado en la periferia pobre. Este es quizá uno de los mensajes más contundentes que ha dado un gobierno en contra de la segregación y desigual provisión de servicios entre los barrios ricos y pobres. De hecho, su ubicación ha generado polémica, ya que, para algunos, esta ubicación limita su accesibilidad y, por ende, su aprovechamiento.

6.2 La formación de centros locales

78 Junto con las acciones gubernamentales mencionadas de construcción de ciudad allí donde sólo había una sumatoria de casas, se vislumbra la formación espontánea de centros locales constituidos por pequeños locales de comercio y servicios que atienden a la población cercana. Una observación detallada de la periferia pobre deja entrever indicios de desarrollos puntuales que podrían ser interpretados como el inicio de un proceso natural de diversificación de funciones, propio del espacio urbano.

Un estudio del papel que desempeña la configuración espacial en la consolidación de la periferia (Greene 2002) deja ver ciertas concentraciones de locales comerciales que se están produciendo en algunos ejes de la capital, las cuales, iniciadas en muy pequeña escala y con inversiones mínimas, hoy día se encuentran establecidas formalmente. Se trata, en general, de locales comerciales que comenzaron informalmente, luego trascendieron el vecindario inmediato, y hoy atienden un amplio sector. Estos locales comerciales no sólo están surtiendo a los habitantes de la periferia, sino que, además, parecen desempeñar un papel en la consolidación física y social de los asentamientos.

Más aún, hay estudios que vinculan este proceso a la evolución al interior de los barrios de ciudades europeas. Específicamente, la teoría de la “economía del movimiento” postula que en el crecimiento de las ciudades los factores espaciales influyen primero en los patrones de movimiento, los que luego afectan la distribución de usos de suelo, en el sentido de que los usos de suelo sensibles al movimiento se orientan hacia ciertas líneas y ubicaciones. Esto, a su vez, tiene efectos multiplicadores sobre los patrones de movimiento, atrayendo una mayor concentración y diversidad de usos de suelo dependientes del flujo. A través del tiempo, este proceso da origen al patrón característico de las ciudades europeas, con intensos

bolsones de uso mixto distribuidos en áreas mayores de desarrollo menos intenso, principalmente residencial (Hillier 1996).

Un proceso similar parece estar ocurriendo en la periferia de Santiago. Si esto fuera así, las concentraciones de locales comerciales podrían estar presagiando el desarrollo de futuros centros locales, que atenderían a esta periferia actualmente incompleta.

7. Privatización del espacio público

La privatización del espacio público, que se está manifestando no sólo en Santiago, sino también en la mayoría de las grandes ciudades, es generalmente atribuida a la inseguridad urbana generada por un incremento de la delincuencia, violencia y drogadicción. Si bien estas patologías urbanas han sido altamente publicitadas y amenazan con terminar con la calificación de “ciudad segura” atribuida históricamente a Santiago, aquí se sostiene que ellas no son las únicas causantes de esta tendencia privatizadora. Se trata de un fenómeno mucho más complejo, de raíces más profundas, que trasciende lo residencial y que involucra a todo el espacio urbano: residencial, comercial, lugares de recreación y esparcimiento, centros de negocios y otros. De hecho, puede entenderse como otro aspecto del modelo neoliberal de desarrollo, que privilegia lo privado por sobre lo público.

79

En este documento se está haciendo especial referencia a esa forma de privatización del espacio público llamada “gated communities” en los países de habla inglesa, “countries” en Argentina y “condominios” en Chile. En el caso de Santiago, debido a la nueva proximidad física entre grupos de distinto nivel socioeconómico, en algunos casos este fenómeno también puede entenderse como una forma de segregación microespacial a través del aislamiento.

En el ámbito del Área Metropolitana de Santiago, la transformación del concepto y de la conformación del espacio público se expresa en variadas soluciones, que dependen no sólo de la zona urbana en que ocurren, sino también de su historia. En la ciudad consolidada, esta transformación se produce a través de alteraciones a la trama original, y se manifiesta básicamente en una apropiación de espacios públicos existentes que son privatizados a través del cierre de pasajes (Figura 17), garitas que controlan los accesos y áreas verdes cerradas en torno a edificios. En la nueva periferia, el espacio público es parte de la concepción urbanística de los desarrollos inmobiliarios —tanto residenciales como empresariales e industriales— y se incorpora desde un inicio en el diseño. Así se gestan nuevas tipologías que, en el caso residencial, suelen ser casas o edificios de baja altura en grandes áreas verdes, organizados a veces como condominios, pero siempre conformando conjuntos habitacionales introvertidos. Tanto en la periferia multifuncional como en la ciudad informal, los loteos



Figura 17: El cerramiento de pasajes.
Fuente: Fabri, 1999.

80

de terrenos y los conjuntos habitacionales se conciben como entidades cerradas conectadas en forma puntual a las vías urbanas que les dan su accesibilidad y conectividad a la ciudad. En su interior, calles, pasajes y áreas verdes son de acceso restringido y de uso exclusivo de los residentes, lo que los transforma en grandes células privadas sin continuidad con la trama urbana.

Este diseño urbano es radicalmente distinto de las versiones anteriores del barrio jardín en la ciudad de Santiago, en que los distintos barrios se articulan en una trama relativamente continua, con un dominio de la cuadrícula ortogonal como solución de diseño urbano. Estas unidades muchas veces se diferencian en los usos y formas de ocupación de las manzanas, pero mantienen la continuidad e integración a un total, sin que la solución de la trama de soporte se constituya en un elemento de segregación. A la inversa, la versión de barrio jardín de las nuevas periferias o de la ciudad informal que se expande en la Región Metropolitana se conecta con el resto de la ciudad sólo por vías troncales que se mantienen públicas, sin continuidad ni integración entre las tramas de soporte menor. En casos extremos, esta solución de diseño urbano se liga a espacios deportivos privados, destacándose los campos de golf como estructuradores de las células privadas.

En algunos sectores, el cerramiento físico se reemplaza o refuerza por la implementación de sistemas de vigilancia organizados por calles o barrios. Proliferan así en el paisaje urbano las casetas de guardias, o incluso

sistemas motorizados de seguridad privada. Estas manifestaciones se producen en distintos ámbitos socioeconómicos de la ciudad, tanto en barrios pobres como en los de ingresos medios y altos.

El proceso de privatización de los espacios públicos también se manifiesta en desarrollos empresariales o industriales con una concepción similar a la residencial descrita. Y, como ya se vio en la sección sobre desarrollo de subcentros nucleares (los malls), la apropiación del espacio público residencial tiene su contraparte en la privatización del espacio público comercial y de servicios. En este caso, el espacio público se internaliza con la creación de un ambiente artificial desligado del entorno urbano, y de un espacio exterior cuyo rol inicial se redujo a dar accesibilidad vehicular a los espacios internos, ya que recientemente se observa espacios con funciones urbanas al exterior de los malls.

Por último, es importante señalar, a modo de alerta, que el sistema de concesiones públicas que actualmente se está implantando en el país como una forma de mejorar la infraestructura, tiene también el riesgo de contribuir a acrecentar este fenómeno de privatización de los espacios públicos. Ejemplo de ello podrían ser las vías urbanas concesionadas, que están constituyendo una verdadera red de autopistas al interior de la ciudad, la más emblemática de las cuales utiliza el cauce del río Mapocho.

8. No transformación

81

Del análisis anterior se desprende que Santiago es una ciudad con procesos de transformación muy acelerados tanto en su crecimiento centrífugo periférico como en su dinámica interna. En su mayor parte, estas transformaciones pueden entenderse como una respuesta a las distintas dinámicas del mercado inmobiliario urbano, y se han constituido en operaciones del mercado de magnitud y concentración en el tiempo nunca antes vistas. Se observa también, con muy pocas excepciones, ineficacia en los instrumentos de planificación tradicionales y lentitud en la adaptación e integración de ellos a esta nueva realidad.

Esta “no transformación” de la planificación urbana en específico, y de la acción del Estado en general, puede llevar a que los procesos de transformación analizados en este estudio, y otras transformaciones futuras, generen una calidad de vida empobrecida, problemas y patologías urbanas de difícil resolución para las generaciones futuras.

La planificación urbana ha fallado, ya que se ha concentrado en normar un estado futuro ideal de usos del suelo, densidades, vialidad y equipamiento, y no ha abordado el desafío de conducir los procesos de cambio. A este carácter normativo y un tanto estático y determinista de la planificación del uso del suelo, se une la escasa coordinación que existe entre los planes de uso del suelo, y los de infraestructura y protección ambiental.

El modelo de desarrollo económico y social neoliberal, por el cual ha optado el país con un alto grado de unanimidad política, no derivó en una nueva concepción de los instrumentos de planificación urbana, sino en su debilitamiento. Así, los instrumentos de planificación sencillamente perdieron fuerza y presencia, en vez de conducir eficazmente los procesos de transformaciones mediante la promoción de una creativa interacción entre los agentes públicos y privados en el contexto de las reglas del juego del modelo de mercado.

El debilitamiento de los instrumentos de planificación urbana se ve incrementado por el hecho de que la planificación urbana ha sido sobrepasada por políticas y legislaciones procedentes de instancias tanto del mismo Ministerio de Vivienda y Urbanismo (por ejemplo, el Decreto Supremo 420), como de otros organismos públicos (por ejemplo, el Decreto Ley 3.516 del Ministerio de Agricultura). El efecto de estas dos instancias en el desarrollo urbano de las dos últimas décadas es de tal envergadura, que se han constituido en los hitos que permitieron la generación de importantes transformaciones en el crecimiento urbano expansivo periférico de la Región Metropolitana de Santiago.

Al mismo tiempo, otras reparticiones del Estado, desde ópticas sectoriales de la más variada índole, elaboran estrategias para el desarrollo de su sector, como también instancias regulatorias que afectan aspectos específicos de las inversiones urbanas. Las relaciones con los instrumentos tradicionales de planificación urbana son más bien de procedimiento que de fondo. Se traducen en una creciente burocratización de los procesos de gestión al tramitarse las instancias de aprobación de las inversiones urbanas, y no necesariamente en una conducción integral y eficaz de las transformaciones.

Para efectos de orientar la inversión pública y regular la acción privada, el gobierno ha elaborado diversos planes para la Región Metropolitana. Estos incluyen: el Plan Regulador Intercomunal elaborado por el Minvu, que define estructura urbana y usos de suelo; el Plan de Transporte Urbano de Santiago elaborado por la Secretaría Interministerial de Planificación de Transporte (Sectra) que trata la administración del transporte público y la vialidad; el Plan de Prevención y Descontaminación Atmosférica, de la Comisión Nacional del Medio Ambiente (Conama); el Programa de Inversión de la Empresa Metropolitana de Saneamiento (Emeres), que incluye agua potable, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales; y el Programa de Concesiones Urbanas del MOP que aborda las vías intercomunales.

La acción pública también incluye las iniciativas emprendidas por los treinta y dos municipios de la región, que son responsables de proveer, entre otros, servicios básicos de salud y educación, de recolección de residuos sólidos y de regulación de los usos del suelo y las edificaciones. Cada una de estas entidades elabora sus planes en forma relativamente independiente, y programa y ejecuta sus inversiones buscando principalmente cumplir con sus mandatos sectoriales y metas anuales. Esto conduce a la

coexistencia de diversas lógicas decisionales, propias de las distintas entidades operantes.

El deterioro sostenido de las condiciones ambientales, el aumento del costo de transporte, la 'descharacterización' del espacio público, que se destacan entre los problemas de la Región Metropolitana de Santiago, son indicaciones de que la acción del Estado y la operatoria de los mercados inmobiliarios no han sido capaces de resolver adecuadamente los múltiples conflictos generados por el rápido crecimiento de la ciudad.

La experiencia internacional indica que los mecanismos de mercado no resuelven estos problemas, por lo que se requiere de intervención pública. El problema se centra, entonces, en cómo organizar la acción pública y su interrelación con la iniciativa privada, de modo que las intervenciones efectivamente aborden los problemas reseñados, contribuyendo a mejorar la eficacia y equidad del proceso de desarrollo urbano.

En general, la planificación debiera ser vista como la nutriente de un proceso orgánico, que requiere un entendimiento cada vez más acabado de los procesos urbanos. Por ello, debieran establecerse procedimientos regulares de monitoreo del desarrollo del espacio urbano, e identificar problemas y posibilidades en la medida en que vayan acaeciendo las sucesivas transformaciones.

Referencias bibliográficas

- CED. Véase Centro de Estudios para el Desarrollo.
Centro de Estudios para el Desarrollo. 1990. *Santiago: Dos ciudades. Análisis de la estructura socioeconómica del Gran Santiago*. Santiago: Centro de Estudios para el Desarrollo.
- De Mattos, C. 1999. "Santiago de Chile, globalización y expansión metropolitana: lo que existía sigue existiendo". *EURE, Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos y Regionales* (Santiago: Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, P. Universidad Católica de Chile) 25, no. 76: 29-56.
- Eliash, H. y M. Moreno. 1989. *Arquitectura y modernidad en Chile / 1925-1965: Una realidad múltiple*. Santiago: Ed. P. Universidad Católica de Chile, Serie Arte / Arquitectura.
- Fabri, S. 1999. "Pasajes cerrados con reja, efectos sobre el espacio público: Caso al sur de la comuna de San Joaquín". En: M. Greene y C. Valenzuela, *Análisis de configuración espacial en Santiago*. Santiago: P. Universidad Católica de Chile.

- Fadda, G. y M. E. Ducci. 1993. "Políticas de desarrollo urbano y vivienda en Chile: interrelaciones y efectos". En: L. Bravo y C. Martínez, eds. *Chile: 50 Años de vivienda social, 1943-1993*. Valparaíso: Litografía Carroza.
- González, S., P. Hales y P. Oyola. 1979. *Santiago, una ciudad trizada*. II Bienal de Arquitectura: Hacer Ciudad. Colegio de Arquitectos de Chile. Santiago: Ediciones AUCA.
- Greene, M. 2002. "From Informal Settlements to Sustainable Neighbourhoods: The role of spatial and locational variables". Tesis para optar al grado de Doctor en Arquitectura, University College London, Inglaterra.
- Hillier, B. 1996. *Space is the Machine*. Cambridge: Cambridge University Press.
- y J. Hanson. 1984. *The Social Logic of Space*. Cambridge: Cambridge University Press.
- INE. Véase Instituto Nacional de Estadísticas.
- Instituto Nacional de Estadísticas. 2002. Censo Nacional de Población y Vivienda. En <http://www.ine.cl>
- Latorre, G. 1998. Dossier fotográfico: La Dehesa, Huechuraba y Colina, *ARQ* (Santiago) 40: 10-13.
- MacDonald, J., V. Botteselle y C. Arriagada. 1994. "Ciudad y vivienda en el Censo 1992 (Análisis de las comunas del Gran Santiago)". Monografías y Ensayos 24. Santiago: División Técnica de Estudio y Fomento Habitacional, Minvu.
- Ministerio de Obras Públicas. 1999. Plan Maestro de la Edificación Pública del Centro de Santiago, Resumen Ejecutivo. Santiago: Dirección de Arquitectura, MOP.
- 84 Ministerio de Vivienda y Urbanismo. 1994. Plan Regulador Metropolitano de Santiago, afiche. Santiago: Secretaría Ministerial de Vivienda y Urbanismo Región Metropolitana.
- . 2000. <http://www.minvu.cl>
- Minvu. Véase Ministerio de Vivienda y Urbanismo.
- MOP. Véase Ministerio de Obras Públicas.
- Pontificia Universidad Católica de Chile. 2003. "Encuesta Origen-Destino de Viajes, Santiago 2001". Informe Ejecutivo a la Secretaría Interministerial de Planificación de Transporte (Sectra), Departamento de Ingeniería de Transporte. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile.
- PUC. Véase Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Rojas, E. 1999. *Old Cities, New Assets. Preserving Latin America's Urban Heritage*. Washington D.C.: Inter-American Development Bank.
- Rosas, J. 1985. "Partición de la manzana. Como se modernizó Santiago de Chile". *Revista UR Urbanismo* 3: 28-38.
- Sabatini, F. 1991. "Santiago: tendencias y posibilidades de desconcentración de la industria en la macro región central". *EURE, Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos y Regionales* (Santiago: Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, P. Universidad Católica de Chile) 17, no. 52/53: 75-86.

Riesgo-país versus riesgo-región: Santiago en el Mercosur *

Antonio Daher

Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, Pontificia Universidad Católica de Chile

En un mundo cada vez más global, las recurrentes crisis han demostrado la insuficiencia del concepto e instrumental de evaluación del riesgo-país. El riesgo es cada vez más propio de regiones supranacionales. La misma globalización, y los acuerdos de libre comercio y demás procesos de integración regional supranacional construidos sobre una base geográfica común, acentúan la vulnerabilidad y facilitan el contagio de las crisis al hacer más permeables las economías y diluir las fronteras nacionales. La insuficiencia del concepto riesgo-país se acusa, también, porque el riesgo y el impacto de las crisis es cada vez más diferencial en las regiones subnacionales. La apertura económica y la globalización han condicionado una muy heterogénea inserción mundial de cada una de ellas, en función de su canasta y mercados de exportación y de su desigual dependencia de la inversión y el capital extranjeros.

85

En las crisis recesivas, el Producto Interno Bruto (PIB) cae más en unas regiones que en otras; sectorialmente, el producto presenta conductas muy variables en cada región, y las fluctuaciones intersectoriales pueden ser tan grandes como las interregionales. Hay regiones donde la cesantía se incrementa violentamente, en otras menos, y en algunas pocas las cifras pueden ser levemente positivas. Las exportaciones pueden contraerse en determinadas regiones y sectores y crecer en otros, alterando la composición de la canasta exportadora y la contribución relativa de cada región a las exportaciones nacionales. Por otra parte, entre las causas que inciden en la contracción de las exportaciones están la desigual conducta de los precios de los *commodities* y de los términos de intercambio. El promedio

(*) El autor agradece la valiosa colaboración de Cristóbal Crisosto, Felipe Huneeus, Juan Cristóbal López, Julio Riutort, Andrés Sommerhoff y Felipe Varas. Este proyecto contó con el patrocinio de la Dirección General de Posgrado, Investigación, Centros y Programas de la P. Universidad Católica de Chile y del Fondo Nacional de Ciencia y Tecnología (Proyecto Fondecyt 1010519).

nacional implícito en el riesgo-país resulta, entonces, escasamente representativo del riesgo regional.

La gestación y difusión de las crisis supranacionales y de sus impactos subnacionales obligan a indagar acerca de los canales de contagio. Las primeras siempre tienen un origen geográfico más o menos específico (Indonesia; México; Minas Gerais, Brasil) y, además, se difunden más críticamente entre países geográficamente contiguos o próximos, sin perjuicio de que, indirectamente, pueden tener influencias globales. Pero, más aún, los efectos e impactos no sólo se expresan en los indicadores económicos, sino que se localizan territorialmente, con mayor o menor agudeza, en las regiones subnacionales.

Por lo demás, los canales preferentes de contagio, es decir, los flujos financieros y de inversión externa y los flujos de comercio exterior, tienen también una fuerte determinante geográfica: los inversionistas discriminan más entre grandes áreas geográficas que entre economías nacionales más o menos sólidas (por ejemplo, Chile en medio del riesgo sudamericano), y el intercambio comercial sigue siendo mayor, a pesar de la globalización, entre países colindantes y próximos (entre otras razones, por los costos de transporte).

La mayor movilidad geográfica del capital, y la imperfecta y más restringida de las exportaciones e importaciones, se constituyen en los vehículos de contagio y, a la vez, subyacentemente, en los descriptores geográficos del ámbito de difusión de las crisis.

86

El riesgo de contagio se asocia a la exposición o vulnerabilidad de cada región ante las crisis: ¿qué variables —estructura sectorial del PIB, transabilidad económica regional, diversificación de la canasta exportadora, diversificación de los mercados de exportación, dependencia del capital extranjero, etc.— inciden más en la exposición regional al riesgo? ¿Qué tipologías de región —con economías más o menos diversificadas, más orientadas al mercado externo o interno, más del sector primario o terciario, etc.— aumentan la vulnerabilidad regional ante las crisis supranacionales?

Conocer la diversa exposición al riesgo de cada región y las variables que más inciden en esa vulnerabilidad, ayuda a la formulación de políticas para la prevención del riesgo-región. Conocer los impactos regionales de las últimas grandes crisis supranacionales, relacionando el perfil de cada una de ellas con los cambios y evolución de las economías regionales, es un requisito para proponer medidas adecuadas de mitigación de los efectos regionales de las crisis.

Este artículo analiza la geografía del contagio, el impacto y la prevención de las crisis regionales supranacionales en las regiones subnacionales, con especial referencia al caso de la Región Metropolitana de Chile en el Mercosur.

Postulando la existencia de una “geografía de las crisis”, se formulan las siguientes hipótesis:

- a) Con la globalización, el riesgo-país se asocia cada vez más al riesgo de regiones supranacionales geográficamente delimitadas; por

ejemplo, Sudeste Asiático, América Latina, Europa Oriental. Esto es, se generan procesos de contagio transnacionales —“efecto tequila”, “efecto caipirinha”— que inciden más radicalmente en países geográficamente contiguos. Estos países, muchas veces integrados aduanera o comercialmente, enfrentan una mayor vulnerabilidad al contagio como consecuencia de su propia integración económica.

- b) El riesgo de cada región subnacional difiere del riesgo-país, según la diversificación sectorial de su PIB, la proporción entre sus sectores transable y no transable, la diversificación de sus exportaciones en términos de productos y mercados de destino, y su dependencia de la inversión y capitales extranjeros. Esta hipótesis se indagará en particular para la Región Metropolitana, no sólo por ser la más integrada económicamente al Mercosur, sino también porque representa cerca de la mitad del PIB chileno y un porcentaje aún mayor del producto industrial y de servicios.
- c) Los canales de contagio en y entre el ámbito supranacional y el subnacional son principalmente los flujos financieros, en especial la inversión externa directa, y los flujos de comercio exterior, ambos vulnerables al riesgo cambiario que altera las paridades y los precios relativos de importaciones y exportaciones.

Los resultados del estudio se orientan a la proposición de políticas de prevención del contagio del riesgo supranacional y de mitigación de los impactos en las regiones subnacionales. El desarrollo del texto contempla tres secciones: Geografía de las crisis; Geografía del contagio; y Riesgo Santiago-Mercosur. En la primera de ellas se presentan las aproximaciones conceptuales y los modelos que intentan explicar las crisis y su evolución en la historia reciente, con especial énfasis en el rol de los sectores financiero y de comercio exterior. La relación entre contagio de crisis y riesgo, y de ambos con el territorio, permite comprender la importancia de la localización regional de un país en los *ratings* de solvencia crediticia, y también constatar una real localización geográfica del riesgo. La verificación de que las crisis son regionales da pie al planteamiento de una geografía de la crisis.

La segunda sección, dedicado al contagio de las crisis, considera los denominados “efectos”, desde el “tequila” al más técnico efecto “gran vecino” o el sugerente efecto “barrio”, resaltando posiciones que incluso plantean las crisis de *clusters* de países y el contagio como externalidad. El origen geográfico de las crisis y su ámbito de contagio inducen a plantear que ambos —crisis y contagio— no son sólo un fenómeno económico sino, a la vez, territorial. La geografía no sólo lo describe, también lo explica. La “regionalización” del riesgo resulta reconocida y evaluada por las propias clasificadoras de riesgo, tanto en el ámbito provincial como municipal, develándose así su realidad subnacional.

Finalmente, la tercera sección, con el título Riesgo Santiago-Mercosur, desarrolla un estudio de caso de riesgo regional a la vez supra y subnacional. A la contigüidad geográfica se suma la integración económi-

ca, potenciando la exposición al riesgo en situación de crisis. El caso de Santiago es especialmente relevante, dado que es la única región de Chile no orientada preferentemente a los mercados asiáticos, europeos o norteamericanos, sino al Mercosur; y también porque sus vínculos comerciales y de inversión están concentrados en el sector industrial y no en los recursos naturales. En esta sección se revisa el impacto de la crisis asiática en Santiago y otras regiones chilenas, y se analiza comparadamente los efectos de las últimas tres crisis internacionales en las regiones de Santiago, Valparaíso y Concepción —las más importantes demográfica y económicamente—. Ello lleva a plantear la latencia del riesgo Santiago-Mercosur, y a prever que Santiago sería el *carrier* territorial del contagio de una crisis del Mercosur a Chile.

1. Geografía de las crisis

La aproximación conceptual a las crisis económicas, sus distintas tipologías y su fisonomía más contemporánea, constituyen la introducción necesaria al análisis de los factores de riesgo tanto nacional como sub y supranacional.

88

1.1 Modelos explicativos

Esquivel y Larraín (1999), revisando los modelos que intentan dar cuenta de las crisis, señalan que los de primera generación —Krugman— las explican como resultado de una crisis de balanza de pagos asociada a una inconsistencia entre las políticas internas (excesivo gasto público financiado con monetización) y un tipo de cambio fijo. Los modelos de segunda generación, en cambio, reconocen la posibilidad de que se produzcan crisis cambiarias incluso en ausencia de un deterioro continuo de los fundamentos económicos. Estos modelos plantean que puede existir más de una posición de equilibrio —Obstfeld—, según los cambios de expectativas, y aceptan la eventualidad de crisis autocumplidas. Otros modelos de segunda generación explican las crisis como consecuencia de la simple especulación contra una moneda, sea por “comportamiento de manada” —Calvo y Mendoza—, sea por “efectos de contagio” —Drazen—. En este último caso, grupos de países pertenecientes a la misma región son percibidos con mayor riesgo cuando uno de los vecinos cae en crisis, lo que hace huir el capital extranjero y colapsar el tipo de cambio, materializándose así la predicción pesimista de los inversionistas.

Puede observarse que, en estos últimos modelos, la dimensión territorial adquiere relevancia en la explicación de los procesos de contagio. La pertenencia a una región y la vecindad a un país en crisis prefiguran una exposición al riesgo cuya sola percepción puede inducir una crisis autocumplida.

Esquivel y Larraín (1999) concluyen que las crisis de los ochenta en América Latina calzan bien con la lógica de los modelos de crisis de balanza de pagos de primera generación (con la excepción de Chile). En contraste, las crisis de los noventa —México 1994 y Asia 1997— se asimilan a los modelos de segunda generación, en atención a que sus economías eran consideradas sólidas y estables hasta el momento de producirse las crisis respectivas. Los autores sostienen que las crisis de los noventa se asemejan a la de Chile en 1982, por compartir una considerable apreciación del tipo de cambio real junto a un déficit significativo de la cuenta corriente.

En relación con la crisis de los ochenta, de Menil y Gordon (1986) enfatizaron el análisis de las relaciones entre los países deudores y sus acreedores en términos de sus implicancias para el sistema económico internacional. En la misma línea, Camdessus (1986) recordaba que en unos pocos meses de 1982, 100 billones de dólares en títulos de deuda de corto plazo fueron congelados *de facto*, y que cerca del 40 por ciento de los riesgos soberanos de los bancos estaba concentrado en países que experimentaban serias dificultades de pago, con el agravante de que sus colocaciones eran excesivamente mayores a su capital.

En los noventa, en cambio, las crisis emergen de un entorno distinto. La economía mexicana de los primeros años de la década se mostraba saludable. Sin embargo, antes de cumplirse un año de su ingreso al Nafta, México enfrentaba un desastre económico: el 20 de diciembre de 1994, el gobierno devaluaba el peso, desatándose una crisis financiera que llevó la moneda a la mitad de su valor, disparó la inflación e instaló una severa recesión en el país (Whitt 1996).

Calvo (1999), examinando la crisis mexicana de 1994, la reciente crisis asiática y las consecuencias de la crisis rusa de 1998 en América Latina, revisa la evolución en los modelos conceptuales que intentan explicarlas y prevenirlas. Antes de la caída de México, las crisis de balanza de pagos eran atribuidas a una gestión macroeconómica deficiente y, en particular, a un déficit fiscal no sustentable. La crisis mexicana cuestionó esta visión, porque el país vivía un largo período de estabilidad y el déficit fiscal estaba bajo control. Consecuentemente, la explicación se focalizó esta vez en el déficit en cuenta corriente, sin duda un indicador más comprehensivo del déficit del país. La crisis asiática, en especial la de Corea e Indonesia, llevó a revisar el paradigma anterior, desplazando la atención hacia un nuevo elemento central común en todas las crisis recientes: la debilidad del sector financiero, sobre todo la relacionada con una deuda de corto plazo las más de las veces en moneda extranjera y, además, con una supervisión insuficiente del sistema financiero local. En fin, la propagación de la crisis rusa en otros mercados emergentes, en particular los latinoamericanos, con los cuales el comercio ruso era insignificante, confirma que el factor clave en la expansión del shock ruso es el sector financiero. Sin embargo, en este caso se relaciona con el corazón del mercado de capitales, Wall Street, cuya confusión —entre inversionistas informados y desinformados— contribuyó a la difusión del virus en los mercados emergentes: *Wall Street is a carrier* (Calvo 1999).

El sector financiero, radicalmente más globalizado, sensible y reactivo que el comercial, se revela como un medio de contagio altamente vulnerable. La geografía de los flujos financieros, y en especial de la inversión externa directa, indica, sin embargo, que la propagación de las crisis sigue patrones territoriales específicos.

Fazio (1998) afirma que las crisis en Asia se iniciaron en el sector financiero, luego de una etapa de sobreinversión y sobreconsumo. Su expansión vertiginosa confirma su origen financiero: estalla en julio de 1997 en Tailandia y contamina rápidamente a Malasia, Filipinas e Indonesia, afectando a Hong Kong en octubre del mismo año, y en noviembre a Corea del Sur, entre otros países. A fines de octubre ya la crisis afectaba a Brasil y, por su intermedio, al Mercosur, ya que Argentina colocaba en Brasil cerca del 40 por ciento de sus exportaciones, Uruguay el 37 por ciento y Paraguay más del 50 por ciento.

La relación entre el sector financiero y el comercial es, sin duda, estrecha. Como se sabe, la propia inversión externa directa es muchas veces sustitutiva del comercio exterior, y este último está obviamente muy expuesto a las paridades cambiarias.

90 La evolución de las crisis del último siglo es sugerente en la comprensión del cambio de escenarios y actores en el desarrollo de aquellas. Cortés (2000) describe la historia de las crisis del siglo veinte y las respuestas de política frente a ellas, mostrando un traslado fundamental en el protagonismo de las crisis desde el ámbito público al privado, y la falta de adecuación de los organismos internacionales ante dicho cambio. Recuerda que, luego de la Gran Depresión de los treinta, la tendencia general fue el incremento del tamaño y la intervención estatal, lo que implicó que las crisis en las cuatro décadas siguientes fueran casi exclusivamente de responsabilidad de los gobiernos: originadas por un gasto público excesivo financiado a través de políticas monetarias expansivas, con graves consecuencias inflacionarias y cambiarias. Cortés ironiza recordando que el énfasis del Fondo Monetario Internacional en la reducción de los desequilibrios fiscales llevó a decir que IMF quiere decir *It's Mainly Fiscal*. Con los posteriores trasposos de roles al sector privado, las crisis llegaron a ser el resultado de un endeudamiento excesivo de ese sector, muchas veces exacerbado por la afluencia de capitales externos: las crisis devinieron así en crisis financieras —crisis de endeudamiento—, asociadas en parte a la exuberancia del sector privado. El sector privado se endeuda porque, al contrario del gobierno, no puede imprimir dinero ni puede cobrar más impuestos.

Durante el sistema de Bretton Woods —que cambió a fines de la segunda guerra mundial el patrón-oro colapsado con la Gran Depresión, sustituyéndolo por una suerte de patrón-dólar— el 90 por ciento de los movimientos netos de capital estaba ligado al comercio internacional. Con los posteriores tipos de cambio flexibles, la fuerza que mueve a la economía mundial desde 1971 no es el comercio internacional, sino los flujos internacionales de inversión de capital, que hoy representan el 90 por ciento de los flujos netos de capital. Los tipos de cambio estables del sistema

Bretton Woods pasaron a ser un precio sujeto a especulación en el mundo de las tasas flexibles de cambio (Cortés 2000).

Otros autores insistirán en la responsabilidad que tiene el sistema financiero internacional en la detonación y propagación de las crisis recientes. Si los flujos de capital y de inversión externa directa resultan decisivos en el contagio, su orientación geográfica y su concentración territorial relativa resultarán claves en describir y explicar el ámbito regional de las crisis y la territorialidad de su propagación e impactos.

La crisis tailandesa de julio de 1997, según Soros (1999), invirtió la dirección de los flujos financieros: el capital comenzaba a huir de la periferia. Tres razones explicarían esta corrida financiera: deficiencias del sistema bancario internacional no advertidas con antelación; el abandono o retraso que algunos países hacen de su integración al capitalismo global, dados los altos costos que deben internalizar por la crisis; y la incapacidad de las autoridades monetarias internacionales para mantener la unidad del sistema capitalista global. Soros agrega que es difícil eludir la conclusión de que el sistema financiero internacional constituye el principal ingrediente del proceso de crisis, siguiendo al desplome financiero una recesión económica.

1.2 Tipologías y factores de riesgo

Analizando las especificidades financieras en las crisis, Feldstein (1999) distingue cuatro tipos: las de cuenta corriente, como la de Tailandia; las crisis de *balance sheet*, como la de Corea en 1997; las crisis de corridas bancarias; y las de contagio y especulación irracional. Acentuando estas últimas, Feldstein subraya la vulnerabilidad de todas las economías de mercado emergentes ante el incremento de la aversión al riesgo de los inversionistas, aun cuando no cambien las condiciones objetivas.

Es interesante constatar que este autor ya no habla sólo de contagio de crisis, sino definitivamente de crisis de contagio. De aquí la relevancia estratégica de la prevención de las crisis y, especialmente, de su difusión, esta última tan determinada por la geografía, según se verificará más adelante.

De aquí también deriva la alta significación de la arquitectura financiera internacional, y particularmente de sus instituciones regionales. Ocampo (2000) subraya que las fallas de gobernabilidad global en materia económica más destacadas se encuentran, sin duda, en la institucionalidad financiera, que resulta inapropiada para la globalización. Advierte, sin embargo, que la globalización actual es también un proceso de regionalismo abierto y aboga, en consecuencia, por un rol más importante de las instituciones financieras regionales y subregionales, complementario a espacios de autonomía nacional en dos áreas decisivas en el manejo de crisis: la regulación de los flujos de capital y el régimen cambiario.

La prevención y mitigación de las crisis se asocia ciertamente al análisis de riesgo y a su capacidad predictiva. En efecto, el riesgo-país se relaciona con la probabilidad de que ocurran eventos que reduzcan la rentabilidad de hacer negocios en un determinado país, eventos que están

en alguna medida bajo el control del gobierno, pero definitivamente no bajo el control de alguna empresa privada o individuo. El concepto de riesgo-país se asocia muchas veces al de riesgo soberano, es decir, a la probabilidad de no pago de la deuda pública en la propia moneda de un país (Nagy 1976).

Varios autores han desarrollado la relación entre deuda, inversión, crecimiento y riesgo. Bhandani, Ul Haque y Turnosvsky (1990) modelaron, para pequeñas economías abiertas, la interacción entre deuda externa y crecimiento en función de diferentes políticas y disturbios exógenos, relacionando dichas variables con el riesgo soberano. Eaton (1993) introduce la variable deuda en los recientes modelos de crecimiento endógeno, examinando sus consecuencias en la relación deuda-crecimiento. Eaton, Gersovitz y Stiglitz (1986) analizan la naturaleza de las relaciones crediticias entre países desarrollados y en desarrollo en el contexto de la economía de la información y de la interacción estratégica, y sostienen que los conceptos tradicionales de solvencia y liquidez son de escasa ayuda para entender los problemas de deuda soberana. Schnitzer (1995) afirma, por su parte, que el riesgo soberano asociado al financiamiento de deuda es generalmente menos severo que aquel proveniente de la inversión externa directa.

92

Driver y Moreton (1993), demostrando que la incertidumbre reduce la inversión, sostenían que el resultado de falta de efectividad de la política económica se deriva de modelos de expectativas racionales en los que el riesgo no produce efecto alguno. Agregaban que la incertidumbre respecto al crecimiento tiende a ser inusualmente alta cuando el crecimiento es negativo, es decir, en la parte más baja del ciclo.

Ciertamente los factores de riesgo no son sólo económicos. Merrill (1982) afirma que la cuantificación de los factores sociales y políticos en los métodos de medición del riesgo-país puede ponderarse en cerca de un tercio del *score* de riesgo. Incluso puede darse una situación de *riesgo moral* en relación con las responsabilidades institucionales. Giddens (1999) advierte, refiriéndose al Estado de Bienestar, que este puede inducir situaciones de riesgo moral, es decir, un cambio de comportamiento generado por las prestaciones, que redefine el riesgo original para el que fueron previstas. Más que crear una cultura de la dependencia, se trataría de una toma de ventaja racional de las oportunidades ofrecidas (por ejemplo, prestaciones para contrarrestar el desempleo pueden llegar a producir desempleo, si se usan como protección frente al mercado del trabajo). Probablemente esta situación de riesgo moral, que Giddens prevé a nivel micro y macro en un Estado de Bienestar, pueda darse también en las relaciones entre estados nacionales, en particular mediante las prestaciones de ayuda internacional y de apoyo financiero en períodos de crisis.

Pero los fines de este trabajo, lejos de profundizar en estos aspectos, apuntan a discernir la vinculación entre riesgo y territorio, entre geografía y contagio de crisis. En esta perspectiva, Nagy (1979), refiriéndose al riesgo-país, afirma que existe una localización geográfica del riesgo, y que el

riesgo de un país puede incluir préstamos hechos en muchos otros países, por lo que el riesgo crediticio de uno puede concernir y afectar a otro.

Por otro lado, Recabarren y Suárez (1999) sostienen, en relación con el comercio exterior, que la distribución geográfica de las exportaciones, el grado de concentración y la relativa diversificación son un factor de riesgo.

A su vez, Ul Haque et al. (1996), analizando el contenido económico de los indicadores de solvencia crediticia de los países en desarrollo —razón reservas de dividas/importaciones, razón balance cuenta corriente/PIB, crecimiento e inflación—, verifican que, entre ellos, la localización regional de un país es también importante. Tras estudiar sesenta países en desarrollo en el período 1980–93, los autores concluyen que las localizaciones regionales y estructurales aparecen influyendo en los *ratings* de países, independientemente de otros fundamentos económicos. Más aún, comprueban que los efectos regionales son evidentes en todos los *ratings* considerados, incluyendo los de Euromoney y The Economist Intelligence Unit.

Así, pues, si la localización regional de un país es importante en los *ratings* de solvencia crediticia o de riesgo, incluso independientemente de otros fundamentos económicos, y si se afirma, desde el análisis económico y financiero, que existe una localización geográfica del riesgo, entonces la posibilidad de una “geografía del contagio” emerge con verosimilitud ante la evidencia del carácter regional de las crisis internacionales.

93

2. Geografía del contagio

El día 6 de enero de 1999, el gobernador de Minas Gerais, Itamar Franco, ex Presidente del Brasil, declaró la moratoria de la deuda de 12.700 millones de dólares de ese estado subnacional al Tesoro Federal, poniendo en jaque a un país, la octava economía mayor del mundo y, de paso, a todo el Mercosur y a América Latina en general.¹

2.1 Efectos y áreas

Se había desencadenado el “efecto caipirihna”, continuador de la “fiebre asiática” y versión renovada del “efecto tequila”, nombres simpáticos para realidades dramáticas que empobrecen a países, generan cesantía, detonan quiebres y obligan a dolorosos procesos de ajuste.

El propio Itamar Franco afirmaba: “Nadie puede culpar a este estado de la crisis financiera mundial que se creó por el real. ¿Acaso alguien puede creer que la destruida economía brasileña tiene como responsable a

¹ Minas Gerais, el “talón de Aquiles de Brasil”, representa cerca del 10 por ciento del producto federal —el tercer estado más rico del país— y, por sí solo, equivale a la quinta economía mayor de Sudamérica, superando a Chile y Perú (Karp 2000).

una de las regiones integrantes de la federación?" (*El País*, Montevideo, GDA; *El Mercurio*, viernes 22 de enero de 1999: B-20).

Brasil devaluó el real. El "efecto caipirinha" comenzaba con Argentina y afectaba al Mercosur: durante 1997, ambos países intercambiaron 15 mil millones de dólares en bienes y servicios, lo que representa cerca del 75 por ciento de todo el comercio que se genera entre los socios de ese bloque comercial. La devaluación brasileña afectaba la competitividad de muchos sectores argentinos (Torres 1999). Las exportaciones brasileñas al Mercosur crecerían junto con la disminución de sus importaciones desde el bloque, como resultado de las nuevas paridades cambiarias, siempre y cuando la depreciación en Brasil fuere real y no sólo nominal. En todo caso, la crisis brasileña desaceleraría el crecimiento en la región, y sus principales fuentes de contagio serían la mayor dificultad para conseguir financiamiento externo y el mayor costo de este (Corbo 1999).

El "efecto dominó" podría ser una realidad, dada la importancia de la economía brasileña en la región, norte y sur: un cuarto del comercio de Brasil es con el Mercosur, y este representa más de la mitad del producto de América Latina. A ello debe agregarse que el 48,5 por ciento de las exportaciones de Florida, el 46,9 por ciento de las de Texas, el 25,2 por ciento de las de Wyoming, el 24 por ciento de las de Alabama y cerca del 20 por ciento de las de Michigan, Mississippi, Delaware, Arkansas, Luisiana, Georgia y Arizona, se dirigían a América Latina en 1997. Además, Brasil es la tercera fuente de turistas de Florida, el tercer mercado más grande para Coca-Cola Co., y muchas de las multinacionales de Estados Unidos producen localmente en Brasil y Latinoamérica en general (McDermott 1999).

94

Los "efectos" (caipirinha, tango) sugieren inequívocamente tanto un origen geográfico de la crisis como un ámbito territorial de difusión de la misma. Más sugerentes aún resultan los datos que avalan el impacto potencial de su alcance a los Estados Unidos como socio comercial relevante: ellos indican que el "efecto dominó" tendría intensidades mayores o menores en los distintos estados de la Unión, según su vinculación diferencial con los mercados latinoamericanos. En otras palabras, la posibilidad de la propagación continental de las crisis y la desigual exposición de los estados norteamericanos acusan simultáneamente un riesgo supranacional y subnacional. Otro tanto se infiere del detonante subnacional —en Minas Gerais— de la crisis de Brasil y del "efecto caipirinha" difundido, al menos, en el Mercosur.

En la literatura especializada surgida de la observación de la reciente crisis asiática se constata —significativamente desde el análisis económico— la relevancia de la geografía no sólo en la expresión de los efectos de la crisis, sino también en su causalidad y contagio.

Kaminsky y Reinhart (1998), al estudiar el contagio de las crisis a través de los vínculos comerciales y financieros, ponderan la incidencia de aquél a través de las regiones y del tiempo. Afirman haber encontrado evidencia de que, al menos históricamente, el contagio es más regional que global. Recuerdan que Calvo y Reinhart demostraron el "efecto gran

vecino" en los flujos de capitales hacia América Latina, cuyos países pequeños eran sistemáticamente influidos por los desarrollos de la cuenta de capitales de sus vecinos mayores. Strandberg (1999) ironizaba afirmando que Brasil es demasiado grande para ignorarlo y demasiado temperamental para amarlo, a lo cual agregaba que "cuando São Paulo estornuda, Buenos Aires agarra neumonía".

Al profundizar y cuantificar el efecto contagio en tres regiones, Kaminsky y Reinhart (1998) exponen que cuando la proporción de países infectados sube sobre el 25 por ciento, la probabilidad de crisis crece del 24 al 49 por ciento en Asia, y se duplica en Europa. En América Latina, esa probabilidad crece al 69 por ciento si la mitad o más de sus países están infectados. En particular, en las relaciones bilaterales entre el Mercosur y Chile, cuando dos países del grupo entran en crisis, las probabilidades de crisis para los otros suben al 85 por ciento, reconociéndose una situación de *crisis clusters*.

La información relativa a cinco diferentes crisis monetarias (1971, 1973, 1992, 1994 y 1997) permite a Glick y Rose (1998) determinar que estas afectan a *clusters* de países ligados entre sí por el comercio internacional. Concluyen de ello que las crisis tienden a ser regionales, ya que afectan a países con proximidad geográfica. Las crisis pueden atacar a los países por la acción (o inacción) de sus vecinos, que son sus *partners* comerciales simplemente por su vecindad geográfica. Esta "externalidad", sugieren los autores, tendría importantes implicaciones para la formulación de políticas.

Giddens (1999), refiriéndose a la globalización, contradice el supuesto de una economía global según el cual las estrategias domésticas de gestión económica nacional resultan irrelevantes; al respecto cita la posición de Hirst y Thomson, quienes afirman que mayoritariamente el comercio sigue siendo regional, es decir, dentro de y entre bloques económicos. Agrega Giddens que mientras gran parte del comercio continúa regionalizado, sí hay una economía plenamente global en los mercados financieros que operan a tiempo real.

Kaminsky y Reinhart (1998) refieren, asimismo, a las conclusiones de Glick y Rose, quienes, basados en que naturalmente el comercio tiende a ser más intra que interregional, explican por qué el contagio tiende a ser más regional que global.

Para Larraín (2000), "el contagio probó ser un factor de proporción significativa en la reciente crisis asiática"; afirma que el "efecto barrio" todavía cuenta, condicionando los flujos de capitales más allá de las condiciones económicas objetivas de uno u otro país y de la capacidad de los inversionistas de discriminar entre mercados.

La denominación "efecto barrio" tiene, sin duda, una fuerte connotación geográfica y territorial. Otro tanto sucede con el concepto de externalidad. Y obviamente las referencias a la vecindad geográfica y al efecto "gran vecino" hablan por sí mismas. No es casual, entonces, que se constate que las crisis afectan a *clusters* de países y que tienden a ser regio-

nales, y que el contagio sea más regional que global. Definitivamente las crisis, y todavía más su propagación, no son sólo un fenómeno económico, sino también territorial.

2.2 Regionalización del riesgo

Si las crisis y su contagio son regionales, ¿cuáles son los instrumentos y la institucionalidad convenientes para su prevención y mitigación? La vulnerabilidad ante el efecto contagio de las crisis internacionales no se puede manejar exclusivamente a escala nacional; para ello se requieren fondos de reserva, bancos de desarrollo regionales, mecanismos de coordinación macroeconómica y de regulación y supervisión financiera regional (Ocampo 1999).

Barbará (1999), citando a Jürgen, recuerda que los márgenes de acción de la política económica y social de los estados nacionales se ven fuertemente acotados ante la volatilidad de los capitales, los cuales responden más bien a la opinión de los analistas financieros internacionales. Las decisiones, agrega, se asocian cada vez más a los centros de poder existentes por encima y por debajo del Estado.

Por encima y por debajo del Estado: esta distinción, hecha para las acciones de política y los centros de poder, presupone también los efectos supra y subnacionales de las crisis. Los unos y los otros hacen inteligible la acción de actores tanto globales como locales, y los requerimientos de políticas macro y microrregionales.

96

Algunos estudios ilustran esta bipolaridad de las crisis. Refiriéndose al desarrollo económico regional en el contexto de la crisis económica de los ochenta, Stöhr (1987) señala que esta se asocia a una transformación estructural de la oferta y la demanda entre países y regiones, la cual influye en la división del trabajo internacional y subnacional y en la emergencia de una nueva tipología espacial en relación con la readaptación de la economía internacional. Las determinantes principales de la nueva división espacial del trabajo serían: la reducción de costos de transporte y comunicaciones; la creciente integración de los mercados financieros; la estandarización internacional de los procesos de producción; la segmentación de la producción dadas las nuevas tecnologías; la necesidad de las empresas transnacionales de operar en mercados integrados; y la movilización de una reserva potencial de trabajadores industriales en el mundo. Lo anterior se expresa en una nueva tipología regional tripolar: regiones altamente innovadoras, viejas áreas industriales, y regiones subdesarrolladas, generalmente rurales con infrecuente industrialización, principalmente de una rama dependiente del exterior.

Vásquez Barquero (1984) reconocía tempranamente que la crisis de comienzos de los ochenta transformaba sustancialmente el modelo regional español, tanto por el declive de los sectores industriales tradicionales, cuanto, sobre todo, por la descentralización productiva, el desarrollo endógeno y la terciarización. Constatando que la crisis afectaba diferencialmente a las diversas áreas territoriales, y que estas se ajustaban a las nuevas condi-

ciones también con rapidez y eficacia diversas, concluía que se podía hablar de crisis “regional” en España. Afirmaba a la vez que no existen experiencias significativas de cómo puede funcionar la política regional en tiempos de crisis, ya que en los años treinta la política regional estaba en mantillas o no existía.

Más recientemente, y frente a la tendencia a los megamercados, Paelinck y Polèse (1999), modelando el impacto regional de la integración económica europea, prevén dos escenarios: uno que subraya las tensiones país-región, con un debilitamiento del centro y presiones a favor de una mayor descentralización y una autonomía regional fiscal; otro que comporta un impacto de fortalecimiento del centro del país y de la dependencia de la periferia de transferencias de fondos. Aplicando el modelo al Nafta, concluyen que Canadá se sitúa entre ambos escenarios, en tanto México representaría, *grosso modo*, al primero.

Los impactos y reacciones subnacionales se asocian, pues, tanto a los ciclos económicos —incluidas las crisis— cuanto a las políticas económicas supuestamente neutras en términos territoriales. Por ejemplo, Carlino y DeFina (1999), intuyendo efectos regionales diferenciales de la política monetaria en los Estados Unidos, verifican variaciones significativas en las respuestas subnacionales, asociadas estrechamente con el mix industrial de cada estado, cuya heterogeneidad queda reflejada en una desviación estándar de 7,7 en el porcentaje del producto bruto estatal manufacturero. Así pues, si retomamos el análisis de las crisis, podemos hablar con propiedad de las crisis regionales en las dos acepciones de esta adjetivación: crisis supranacionales y crisis subnacionales. Y el riesgo regional subnacional no sólo se deriva del riesgo-país o del supranacional, sino también puede incrementarlos a ambos, como aconteció con Minas Gerais.

Brasil, recuerda Maxwell (1999), es un país con un sistema federal profundamente arraigado: cualquier consenso debe ser negociado entre las regiones y el centro, y siempre ha habido conflicto entre ambos. Es increíble que el Fondo Monetario Internacional no haya considerado la relación entre el aparato federal y los estados al suscribir un acuerdo que, pocos meses después, se enfrentaría con la rebelión de Minas Gerais y la consiguiente devaluación.

El riesgo regional subnacional es, junto al riesgo-país, también objeto de análisis de las clasificadoras de riesgo. Este solo hecho es un reconocimiento significativo de que el riesgo-país no necesariamente representa la exposición o vulnerabilidad de sus regiones. Con el exclusivo propósito de ilustrar la evaluación del riesgo subnacional, se presentan brevemente las metodologías utilizadas por Fitch IBCA y DCR (Duff and Phelps).²

² Fitch IBCA, Subnational rating methodology, <http://www.fitchibca.com/register/report.cfm?rpt id=54965> y también <http://www.duke.edu/~charney/Country risk/pol/polappa.htm>

En el primer caso, la aproximación analítica asume que todas las autoridades locales tienen libertad para endeudarse sin el apoyo del Estado. El *rating* soberano pone un techo para el *rating* subnacional: este último no puede exceder al primero, pero sí puede caer sustancialmente por debajo. Entre otros factores, la metodología de Fitch IBCA identifica una serie de indicadores económicos y financieros esenciales para un entendimiento del desempeño, perspectiva y, por tanto, credibilidad crediticia de un ente subnacional. Ejemplos de ellos son el PIB o el ingreso per cápita, que indica la capacidad de la población local para absorber eventos económicos adversos; el crecimiento del ingreso per cápita local, que determina el crecimiento de la base imponible y la capacidad de la autoridad para endeudarse; el balance de los gastos e ingresos corrientes, como medida de la responsabilidad fiscal; el potencial de ingresos de la autoridad en función de la economía local en auge o declinación, diversificada o no, etc.

El método de clasificación de DCR (Duff and Phelps) apunta a evaluar bonos provinciales, municipales y de entes públicos bajo tales jurisdicciones. La evaluación de la solvencia del emisor considera cuatro indicadores: la demografía y geografía económica, la economía local, el análisis financiero y el riesgo político y administrativo. El comportamiento demográfico (tasa de crecimiento de la población o decrecimiento por emigración) predice la recaudación impositiva. La geografía económica (áreas residenciales, comerciales, industriales, localización de las actividades productivas, infraestructura en general) conforma un indicador de desarrollo comparativo con el de la provincia, si la evaluación es local; o con el país, si es provincial. El análisis financiero se ejecuta sobre las provincias y municipalidades y sus entes públicos, en el supuesto de que la transparencia en las cuentas públicas, los gastos bajo control, las normales necesidades de financiamiento y la adecuada cobertura del servicio de la deuda reflejan una situación de solidez financiera. En fin, el riesgo político y administrativo se evalúa complementariamente al resto de los indicadores, y para ello se considera la situación del gobierno y la política locales, evidencias de corrupción, capacidad profesional de los planteles directivos, relaciones laborales, sistemas de control y planificación, grados de modernización operativa, entre otros aspectos afines.

En Chile, el riesgo crediticio en las regiones distintas a la Metropolitana prácticamente se duplica en relación con esta, según Gémines. Medido por la relación porcentual entre la cartera vencida y el total de colocaciones en el período 1995–99, el índice fue de 1,1 por ciento para la Región Metropolitana y de 2,2 por ciento para el resto de Chile. El mayor riesgo se verifica en la Undécima Región de Aysén (3,3 por ciento), seguida por las regiones Cuarta (Coquimbo) y Tercera (Atacama) (3,1 y 3,0 por ciento, respectivamente). (*El Mercurio*, martes 10 de octubre de 2000: B-6.)

Así pues, se observa que la dimensión subnacional adquiere una especificidad propia en la evaluación y clasificación del riesgo, y que en ella comparecen también, de manera significativa, las características demográficas y la propia geografía económica.

La geografía de las crisis y la geografía del contagio emergen con radicalidad desde el propio análisis económico. Las crisis se originan en un ámbito territorial específico y reconocible, y se difunden con efectos diferenciales en los ámbitos micro y macrorregionales. Bajo distintas denominaciones —efecto barrio, *clusters*, efecto gran vecino, externalidad— se constata que en los procesos de gestación y propagación de las crisis, la geografía, más que un mero descriptor, se erige como un factor explicativo de las mismas. El riesgo, a su vez, se ha regionalizado: si las crisis son regionales y se contagian territorialmente, con efectos dispares, entonces en rigor se puede hablar ya no sólo de riesgo-país, sino también de riesgo regional supra y subnacional.

3. Riesgo Santiago-Mercosur

Si la contigüidad geográfica incrementa el riesgo, las probabilidades de contagio se multiplican cuando, además de la condición de “barrio” o “cluster”, las regiones y países fronterizos han implementado acuerdos de integración económica, de libre mercado o uniones aduaneras, ampliando así los naturales vínculos comerciales y financieros entre áreas vecinas. Estos, que en los ciclos de auge benefician a las partes, en los momentos de crisis se convierten en los principales *carriers* del contagio.

99

3.1 Integración económica y riesgo

Sin duda los beneficios de una economía abierta y de la integración regional en general pueden ser muy altos. Aquí simplemente se analizará la exposición al riesgo en la asociación de Chile y, en especial, de su Región Metropolitana de Santiago —que representa cerca de la mitad del producto nacional— a una unión aduanera particular, el Mercosur. Este análisis se hará considerando el incremento de las inversiones y del comercio intra-área, las asimetrías en las relaciones recíprocas y en el tamaño y características de las economías nacionales, y la especialización sectorial en la complementación económica.

En 1995 las exportaciones intra-área para América Latina fueron un 19,4 por ciento del total de la Región (FMI 1997). Al comercio intra-área se suma una tendencia a la inversión externa intrarregional. En efecto, un informe sobre la inversión mundial elaborado por la United Nations Conference on Trade and Development (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo – Unctad 1997) confirma el incremento sustancial de las inversiones intrarregionales en América Latina, con Chile, Brasil y Argentina como los principales países colocadores, y Argentina, Perú y Venezuela como los principales captadores. En los países en desarrollo de todo el mundo, Brasil, México, Argentina, Perú y Chile ocupan los lugares segundo, quinto, séptimo, octavo y noveno, como receptores de inversión extranjera directa. Más interesante aún resulta constatar

que, entre los diez países en desarrollo que más invierten en el exterior, figuran sólo dos latinoamericanos, Brasil y Chile, en los lugares octavo y noveno, respectivamente. De acuerdo con datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal 1998a) para el período 1992–96, la inversión directa chilena en Argentina fue equivalente al 54,1 por ciento de la aportada por América Latina y el Caribe, y al 10,4 por ciento de la inversión total que ingresó a ese país en el período, lo que ubica a Chile en el segundo lugar, con montos que superaron los de países desarrollados, con la sola excepción de los Estados Unidos.

Desde ya puede observarse —en estas últimas cifras— la estrecha relación de los capitales chilenos con la economía argentina en el período previo a la crisis asiática y, en consecuencia, la alta exposición al riesgo del “efecto tango”, que no llegó a materializarse.

A pesar de que la economía de Brasil es casi diez veces mayor que la chilena, y que la de Argentina la supera en más de cuatro veces (Pinard 1998), y aun considerando los beneficios propios del Mercosur, las inversiones externas directas recíprocas de ambos países son bastante menores, incluso en términos absolutos, a las realizadas por capitales chilenos. Los principales emprendimientos de empresas brasileñas en Argentina en el período 1990–97, suman 487 millones de dólares. A su vez, y siempre en el mismo período, los de las empresas argentinas en Brasil totalizaron 745 millones de dólares, superándolos en más del 50 por ciento (Barraza y Jardel 1998). Estas cifras son inferiores a la inversión extranjera directa (IED) chilena, considerando sólo el año 1997. Así pues, ni el mayor tamaño relativo de las economías argentina y brasileña, ni su tradicional intercambio facilitado por su contigüidad geográfica ni su asociación en el Mercosur, han redundado en una integración significativa en términos de inversiones recíprocas. El fuerte incremento del comercio exterior intrazonal en el Mercosur no registra —hasta el momento— una corriente análoga en materia de inversiones (Daher 1999).

Esta asimetría se traduce necesariamente en una desigual vulnerabilidad de los capitales nacionales ante la probabilidad de crisis, acrecentada por la proporción inversa del tamaño de las economías en juego.

El comercio exterior intrazonal exhibe un gran dinamismo. Entre 1984 y 1994, el intercambio argentino-brasileño creció en más del 470 por ciento. En el mismo período, el comercio chileno-argentino aumentó en un porcentaje similar. Entre 1990 y 1995, con la vigencia del Mercosur, las exportaciones al interior de este bloque pasaron de 4,1 a 14,5 mil millones de dólares, en tanto las extra Mercosur crecieron sólo de 42,3 a 56,3 mil millones de dólares. En consecuencia, las exportaciones intrazonales, que representaban el 8,9 por ciento de las totales en 1990, cinco años después eran equivalentes al 20,5 por ciento.

Mientras el comercio exterior total del Mercosur crece, desde 1994, a tasas que no superan el 10 por ciento, el intercambio al interior del bloque se incrementa a tasas medias anuales del orden del 20 por ciento. En 1996, el comercio intrazonal de Mercosur sumaba 17 mil millones de dólares —cifra similar a las exportaciones totales de Chile—. En el mismo año,

el intercambio entre Chile y el Mercosur alcanzaba a 4,5 mil millones de dólares. En consecuencia, en 1996 el comercio intrazonal del Mercosur más su intercambio con Chile totalizaba 21,5 mil millones de dólares (DPI-CIS 1999). Estos valores seguramente crecerán al completarse los procesos de desgravación arancelaria entre los países asociados —incluido Chile— y, además, al producirse una eventual rebaja del arancel externo común del Mercosur.

Se concluye fácilmente que, al menos en materia de comercio, la unión aduanera logra ampliar decididamente el intercambio y la complementación entre los países integrantes. Esta mayor vinculación aumenta la dependencia y, en situaciones de crisis, la vulnerabilidad asociada a la concentración geográfica del comercio exterior.

Sin embargo, la interdependencia comercial es muy desigual.³ Proporcionalmente, en 1996 Argentina duplica su exposición al riesgo en comparación con Brasil, y ciertamente la dependencia y vulnerabilidad de las economías de menor tamaño —Paraguay y Uruguay— es mucho mayor.

El dinamismo creciente del comercio intrazonal en el Mercosur y la desigual interdependencia de sus países y economías se especifica aún más al analizar el “contenido” de su comercio exterior. Las exportaciones de Brasil al Mercosur corresponden a productos industriales y mineros (46 y 40,8 por ciento, respectivamente), seguidos por los agrícolas (13,2 por ciento). Las exportaciones argentinas al Mercosur son mayoritariamente industriales (71 por ciento), y en menor medida mineras (12,8 por ciento) y agrícolas (7,6 por ciento). Paraguay y Uruguay concentran por igual y muy fuertemente en el sector industrial sus respectivas exportaciones al Mercosur. El 86,7 por ciento de las exportaciones totales de ambos países correspondía, en 1996, a bienes industriales (DPI-CIS 1999).

La conclusión es clara: el intercambio comercial intrazonal tiene un fuerte sesgo industrial, explicable tanto por la necesidad de mayores economías de escala del sector cuanto por la más difícil competencia industrial con los países del Nafta, la Unión Europea y el sudeste asiático.

Con todo, lo más interesante que revela esta conclusión es la estrecha complementariedad productiva entre los países integrantes, denotada por el predominio absoluto de los bienes intermedios en su comercio exterior intra-área.

El comercio exterior chileno, más diversificado internacionalmente, presenta, sin embargo, una mucho más alta participación del sector indus-

³ En el contexto del comercio intrazonal del Mercosur se constata una singular interdependencia de cada país respecto del bloque. Las exportaciones argentinas a ese mercado subieron de 14,8 por ciento (1990) a 33 por ciento (1996), en tanto las importaciones desde el Mercosur crecieron de 21,5 a 24,4 por ciento en igual período. Entre 1990 y 1995, las exportaciones brasileñas al Mercosur se incrementaron de 4,2 a 13,2 por ciento, mientras que las importaciones desde el mercado común pasaron de 10,8 a 13,7 por ciento. En el mismo período, las exportaciones paraguayas a Argentina y Brasil subieron de 38 a 46 por ciento, y sus importaciones desde esos mercados ascendieron de 30 a 36,2 por ciento. Las ventas del Uruguay a esos mismos dos países se incrementaron de 35 a 46 por ciento, y sus compras en ellos, de 39 a 45,6 por ciento (DPI-CIS 1999).

trial —superior a un tercio— en sus exportaciones al Mercosur (Daher 1996). En los mercados asiáticos y de la Unión Europea, cerca del 98 y 95 por ciento de las exportaciones chilenas, respectivamente, corresponden a recursos naturales sin procesar y procesados, con un fuerte predominio de los primeros. Las exportaciones al Nafta de los mismos recursos alcanzan al 87 por ciento, correspondiendo el 34 por ciento a los procesados, y el 13 por ciento restante a otros productos industriales. En América Latina, los recursos procesados y los productos industriales bordean el 35 por ciento de las exportaciones totales, cayendo los recursos naturales a menos del 27 por ciento (Meller y Sáez 1995).

El sesgo industrial del comercio exterior chileno hacia América Latina, y en particular con el Mercosur, se acentuó a fines de los noventa, mostrando una considerable concentración al momento de la crisis asiática.

El 40 por ciento de las exportaciones no tradicionales de Chile —que representan el 42 por ciento del total— se dirige a América Latina (Larraín Vial 1999). En particular, el mercado brasileño capta entre la mitad y la cuarta parte de las exportaciones mundiales de algunos productos industriales chilenos: el 52,4 por ciento de las de libros y publicaciones; el 43,5 por ciento de las de alambre de cobre; el 37,7 por ciento de las ventas de cintas magnéticas grabadas; el 25,1 y el 24,4 por ciento de las de hilados y tejidos y de las correspondientes a puré y jugo de tomates, respectivamente, según la Sociedad de Fomento Fabril (*Estrategia*, lunes 18 de enero de 1999: 8).

102

Prácticamente la mitad (49,7 por ciento) de toda la inversión chilena en Brasil, entre 1974 y 1999, se concentró en el sector industrial. A su vez, el 56,1 por ciento de la inversión brasileña en Chile se orientó al mismo sector en igual período. De esta última —que representa apenas el 0,64 por ciento del total de la inversión externa directa ingresada a Chile vía DL 600—, un 17,5 por ciento se concentra en la industria química, un 17,1 por ciento en la textil, el 12 por ciento en la industria metálica básica y un 8,5 por ciento en la metalmecánica, según datos del Comité de Inversiones Extranjeras (*Estrategia*, Chile-Brasil, viernes 29 de septiembre de 2000: 4–5).

Se confirma así una doble exposición chilena: en términos de comercio exterior y en términos de inversión externa directa, en ambos casos con un fuerte sello sectorial industrial, especialización que acrecienta el riesgo en tanto sinónimo de concentración.

Las exportaciones industriales por región, en 1998, eran lideradas por la Región Metropolitana de Santiago, con un 32 por ciento del total nacional, seguida por las regiones Octava (Biobío) (27,3 por ciento), Décima (Los Lagos) (13,2 por ciento) y Quinta (Valparaíso) (6,1 por ciento). Las cuatro regiones totalizaban el 78,6 por ciento (Mideplan 1999a). Estas regiones diferían, sin embargo, en los mercados de destino de sus exportaciones.

Al inicio de la crisis asiática (1997), las exportaciones chilenas se orientaban en 31 por ciento al Asia, en 21,8 por ciento a la Unión Europea, y en 18,1 y 14,8 por ciento a América Latina y del Norte, en cada caso. En contraste, en el mismo año, el 52,6 por ciento de las exportaciones de la Región Metropolitana de Santiago se colocaba en el mercado latinoamericano,

evidenciando una muy distinta exposición que el promedio del país (Mideplan 1999b). Mientras la mayoría de las regiones de Chile se orientaba al Asia y a la Unión Europea, la Región de Santiago se constituía en la única Región-Mercosur del país (exceptuada la Novena Región de la Araucanía, marginalmente exportadora). Una única región que, sin embargo, equivale a casi la mitad del producto nacional y, más aún, del producto industrial. De Mattos (1999) destaca que la participación de la Región Metropolitana en el producto nacional fluctuó entre 42,1 y 47,6 por ciento, desde 1970 a 1995. En igual período, su participación en el producto industrial del país variaba entre 43,2 y 50,5 por ciento; concentraba cerca del 60 por ciento de los establecimientos industriales y de la ocupación media entre 1985 y 1994, con una contribución superior al 40 por ciento en términos de valor agregado.

La canasta exportadora de la Región Metropolitana de Santiago, aunque más diversificada que la de otras regiones, concentraba en 1990 el 40,9 por ciento en los rubros de bebidas y bebidas alcohólicas, industria alimentaria, frutas y productos agrícolas, editorial e imprentas, y productos refinados del petróleo y derivados. En 1998, la concentración en los mismos rubros crecía al 49,4 por ciento, con cambios significativos en bebidas y alimentos, que juntos pasaban del 19,1 al 29,6 por ciento, y en frutas y productos agrícolas, que sumaban 14 por ciento en 1990 y sólo 10,8 por ciento en 1998 (Mideplan 1999a).

La tasa de crecimiento de las exportaciones entre 1991 y 1997 fue de 10,3 por ciento para Chile —sin duda, una tasa alta—. Para la Región Metropolitana, ella alcanzó al 16,3 por ciento, siendo superada sólo por la correspondiente a la Décima Región, con 19 por ciento (Mideplan 1999b).

En 1997, inicio de la crisis asiática, Chile exportaba el 38 por ciento de su PIB. La región más exportadora era la Segunda (Antofagasta), que contribuía con el 30,2 por ciento del total nacional. La seguían las regiones Metropolitana y Octava (Biobío), con 16,3 y 12,9. Entre las tres, sumaban el 59,4 por ciento del total del país. Junto a otras tres regiones —Quinta, Tercera y Sexta— totalizaban más de tres cuartas partes de las exportaciones, un 79,8 por ciento. El resto, 20,2 por ciento, era aportado por las otras siete regiones (Mideplan 1999b). Estas cifras muestran una muy desigual inserción internacional de las regiones y, consecuentemente, una dispar exposición al riesgo de las mismas.

El impacto de la crisis asiática en Chile y en sus regiones ilustra la vulnerabilidad del país y de sus economías subnacionales.

3.2 Efectos de la crisis asiática

La Cepal (1998b), en un estudio sobre el impacto de la crisis asiática en América Latina, sostiene que sus efectos se transmitieron por canales comerciales y financieros, afectando en forma disímil a distintos países. Chile y Perú exportaban al este y sudeste asiáticos —ocho países— el 14 y 9 por ciento de sus ventas externas en 1996, respectivamente, mucho más que el resto de los países latinoamericanos. La Cepal recuerda que los ocho

países asiáticos considerados representaban 15 por ciento del comercio mundial en 1996, y habían aportado el 31 por ciento del incremento de las importaciones mundiales entre 1990 y 1995, y el 28 por ciento de la expansión de las exportaciones.

Corbo (1998) constataba que las consecuencias de la crisis asiática se dejaban sentir en América Latina a través de un aumento en las primas de riesgos, mayores tasas de interés y menor financiamiento externo, lo que llevaba a predecir, con seguridad absoluta, una desaceleración en el subcontinente durante 1999. Considerando que este representa cerca del 9 por ciento del producto mundial, se verían a su vez afectadas las exportaciones de los países industriales a Latinoamérica.

Esquivel y Larraín (1999) constatan que Chile fue duramente golpeado, durante la crisis asiática, por los términos de intercambio, dada su alta exposición tanto al cobre como a la región asiática.

Evaluando y prediciendo los efectos de las crisis asiática y brasileña en el comercio exterior de países latinoamericanos, Recabarren y Suárez (1999) constatan que las exportaciones chilenas a Asia cayeron en 33,5 por ciento en 1998 (producto de la menor demanda y de la caída del precio del cobre), lo que redujo la participación de Asia en las exportaciones chilenas. Asimismo, anticipaban que las exportaciones de Argentina a Brasil se reducirían en 40 por ciento en 1999; y dado que las exportaciones representan el 10 por ciento del PIB argentino, el efecto de la crisis brasileña se traduciría en un aumento del déficit argentino en cuenta corriente del 1,2 por ciento del PIB.

104

McCluskey (1999) alertaba sobre la “brasildependencia” de Argentina —que absorbe el 40 por ciento de las exportaciones brasileñas— y de otros países vecinos. Preveía que le tomará largo tiempo a Brasil recuperar la confianza de sus socios del Mercosur. Por su parte, *AméricaEconomía* (25 de febrero de 1999: 11) opinaba que “muchos gobernantes latinoamericanos deben estar agradeciendo que la integración comercial con Brasil sea un sueño más que una realidad”, considerando que, con la excepción de Argentina, las exportaciones de la mayoría de los países de la región a Brasil eran escasas.

En el caso de Chile, se esperaba un impacto limitado de la crisis brasileña, expresado en una disminución de las exportaciones nacionales a Brasil y Argentina, que no tendría efectos cambiarios ni en el ingreso de capitales (Piñera 1999).

Recabarren y Suárez (1999) recordaban que países como Chile y México, cuyo comercio exterior representa más del 40 por ciento del PIB, están más expuestos al ciclo económico mundial, tanto en una como en otra dirección. El crecimiento económico y el intercambio comercial de Chile han seguido la misma trayectoria cíclica en el último cuarto de siglo. En general, el intercambio comercial crece por encima del PIB, a excepción de las recesiones de 1975 y 1982--85. Como consecuencia de la crisis asiática, el PIB nacional estimado por el Banco Central caía en un -2,3 por ciento en el primer trimestre de 1999, en relación con igual período de 1998; por su parte, el PIB industrial registraba una baja de -4,5 por ciento, constituyén-

dose en el cuarto sector con mayor decrecimiento (*El Mercurio*, martes 25 de mayo de 1999: A-10). Recuérdese que la Región de Santiago es la principal productora y exportadora industrial.

El índice de actividad económica regional (Inacer) mostraba tasas de variación anual muy dispares en 1998 y 1999. Las cifras provisorias del Instituto Nacional de Estadísticas (INE 2000a) señalaban, para el primer año, una tasa positiva de 7,7 por ciento en la Tercera Región de Atacama, y negativa de -11,2 por ciento en la Primera Región (Tarapacá). Entre las regiones con áreas metropolitanas, la Quinta (Valparaíso) registraba un 0,2 por ciento y la Octava (Biobío) un -3,3 por ciento. En 1999, en cambio, el mayor crecimiento (13 por ciento) lo acusaba la Primera Región, en tanto la Séptima (Maule), caía en -12,4 por ciento (INE 2000). Lamentablemente, el Inacer —como indicador económico más coyuntural y actualizado— no está disponible para la Región Metropolitana.

Las exportaciones regionales chilenas en 1998 decrecían respecto del año anterior excepto en tres regiones: Séptima (13,9 por ciento), Novena (10,6 por ciento) y Décima (6,3 por ciento). La mayor caída se registraba en la principal región exportadora y minera del país, la Segunda, de Antofagasta, con un decrecimiento de -21,3 por ciento. En la Región Metropolitana bajaban en -0,7 por ciento (Mideplan 1999a).

Al analizar el impacto de la crisis asiática en una región proexportadora de Chile (la de Los Lagos), Sánchez (1999) constata que los efectos en sus sectores productivos más relevantes —agropecuario y silvícola, pesca y acuicultura e industria manufacturera— han sido menos intensos que en el resto del país. Ello, en particular, por las compensaciones de precios entre los diversificados mercados continentales. En términos de empleo, verifica que son los sectores de menor capacidad de agregar valor los que acusan cesantía más prolongada.

Como se observa, la crisis asiática y sus consecuencias en el Mercosur —que no llegaron al nivel crítico que se temía— afectaron diferencialmente las regiones de Chile. El menor impacto sobre la Región Metropolitana puede explicarse, en términos relativos, porque ella es la menos asociada al Asia y, en términos absolutos, porque es la más vinculada a Argentina y Brasil, países que en definitiva no acusaron un impacto objetivo mayor y sostenido.

Esta reacción puede ser contrastada con las correspondientes a las dos grandes crisis internacionales anteriores, sin olvidar que, en 1975, la economía nacional aún no se abría plenamente al exterior, y que a comienzos de los ochenta el modelo exportador recién comenzaba a perfilarse y la deuda externa de Chile era significativa. El análisis comparado que se expone considera las tres regiones de mayor relevancia económica y demográfica de Chile: la Región Metropolitana de Santiago, la Quinta (Valparaíso) y la Octava (Biobío). La vulnerabilidad de ellas frente a las crisis es revisada de acuerdo a tres variables: la tasa de (de)crecimiento del PIB regional, la tasa de desocupación regional, y la tasa de (de)crecimiento de la inversión externa autorizada en cada región. La inexistencia de esta-

dísticas de exportaciones regionalizadas previas a los noventa hizo imposible considerar esta dimensión.

En las tres últimas crisis internacionales, el PIB de la Región Metropolitana de Santiago registró caídas de importancia, incluso respecto de las otras regiones con áreas metropolitanas. En efecto, en 1975 retrocedió -16,5 por ciento, mientras que en Valparaíso caía -14,2 por ciento, y en Concepción, -13,1 por ciento (Banco Central 1983). En la crisis de comienzo de los ochenta, Santiago acusaba en 1983 una alta tasa negativa de -23,7; Valparaíso, -20,7 por ciento; y Concepción, -13,5 por ciento (Banco Central 1991). En fin, los efectos de la crisis asiática se dejaron sentir más tardíamente en Santiago que en las otras dos regiones: en 1998, la Región Metropolitana creció en 3,9 por ciento, mientras la Quinta lo hacía sólo en 0,2 por ciento y la Octava decrecía en -3,3 por ciento. En cambio, en 1999, Santiago caía -1,5 por ciento mientras Valparaíso crecía 7,8 por ciento y Concepción caía en menor medida (-1,7 por ciento) que en el año anterior. Es interesante observar que en 1998, con un crecimiento cercano al 4 por ciento en Santiago, su PIB industrial descendía -2,1 por ciento, anticipando ese sector el decrecimiento general de 1999 (*Estrategia*, martes 28 de noviembre de 2000: 2).

106

La tasa de desocupación en las tres crisis internacionales recientes muestra el impacto laboral de las mismas en Santiago y, comparativamente, en las otras dos regiones demográficamente más importantes, Valparaíso (Quinta) y Biobío (Octava). En 1975, dicha tasa era de 15,3 por ciento en la Región Metropolitana (la quinta más alta), de 18 por ciento en Valparaíso (tasa máxima) y de 15,5 por ciento en Concepción (Región del Biobío, tercera mayor) (INE 1976). En 1982 se registra un cambio importante respecto de la crisis anterior: Santiago presenta la mayor tasa nacional, 23,8 por ciento, seguido por Valparaíso, 21,3 por ciento; y, en el polo opuesto, Concepción, con un 13,8 por ciento, presentaba la menor desocupación (Banco Central 1991). En 1999, las tres regiones registran las tasas más altas del país: 13,1 por ciento, Valparaíso; 10 por ciento, Santiago; y 9,8 por ciento, Biobío (INE 2000b).

La inversión externa autorizada —indicador más sensible, que registra las intenciones de inversión— acusa caídas más significativas en la crisis de los ochenta que en las de las décadas anterior y posterior. En 1976, la Región Metropolitana acusó -14,2 por ciento; la Quinta, -71,1 por ciento; y la Octava, cero inversión. En 1985, en Valparaíso la inversión autorizada caía en -89,4 por ciento en relación con el inicio de la crisis, 1981; en Santiago, en -83,6 por ciento, comparando 1985 con 1982; y en Concepción, -99,3 por ciento en 1986 respecto de 1982. Durante la crisis asiática, Valparaíso reaccionó más tardíamente, con -55 por ciento en 1998 en relación con 1997; Santiago, entretanto, registraba -45,5 por ciento; y Concepción, -56,2 por ciento en 1997 comparativamente con el año anterior (Comité de Inversiones Extranjeras, 1996 a 1999).

Como puede observarse, la Región de Santiago se muestra más vulnerable, en términos de su producto económico, en las crisis de los setenta y

ochenta, y algo menos en la de los noventa. En cuanto a la inversión externa, el mayor impacto acusado en los ochenta puede asociarse con el hecho de que esta crisis fue precisamente la “crisis de la deuda”, seguida luego por un proceso de reconversión de deuda por capital. Durante la crisis asiática, Santiago mostró una baja algo menor que la de las otras regiones consideradas. En fin, el impacto laboral en Santiago también fue más agudo en los ochenta, pero siguió siendo muy alto en la crisis asiática. Esto tal vez se explique porque sectores intensivos en empleo, como comercio y servicios, están más relacionados con la demanda interna que con el producto exportado: mientras aquella involucra al resto del país más afectado por la crisis asiática, este último resultó menos deprimido por el menor calado de la crisis en el Mercosur.

Por los antecedentes expuestos en materia de comercio exterior y de inversiones chilenas en Argentina y Brasil, el riesgo Santiago-Mercosur es un riesgo latente, pero importante si se consideran, por una parte, los problemas estructurales y la tradicional inestabilidad de las economías de esos países; y por otra, la escala de esas economías, que supera varias veces la chilena, y —como paradoja— la mayor apertura de la economía nacional junto a una muy superior colocación de capitales chilenos en el Mercosur.

4. Conclusiones

107

La geografía emerge recurrentemente en la literatura económica especializada dedicada al estudio de las crisis y su contagio, no sólo como el escenario en que ellas acontecen y se propagan, sino como un factor explicativo —más que descriptivo— de su gestación y difusión.

La localización regional de un país, independientemente de otros fundamentos económicos, influye en su clasificación de riesgo y en los *ratings* de solvencia crediticia. La constatación de una localización geográfica del riesgo reconoce que el riesgo crediticio de un país puede involucrar y afectar a otros países. Cuando uno de ellos entra en crisis, los países de su misma región son percibidos con mayor riesgo. No pocas veces ello redundará en una fuga de capitales que precipita la crisis. El “comportamiento de manada” termina por configurar no sólo un contagio de la crisis, sino en rigor una verdadera “crisis de contagio”.

A pesar de la globalización, las crisis son regionales y su propagación sigue patrones territoriales específicos. Si bien el sector financiero se erige como el principal protagonista de las crisis contemporáneas, su mayor globalización y su movilidad geográfica no han logrado desterritorializarlas: persiste una geografía de los flujos financieros, y en especial de la inversión externa directa. A ello se agrega la tendencia creciente a un comercio exterior intrarregional, acentuado por los procesos de integración económica en áreas o bloques de países geográficamente contiguos. Es conocida, por lo demás, la estrecha relación entre los sectores financiero y

comercial, entretreídos económica pero también territorialmente. Siendo ellos los principales *carriers* en el contagio de las crisis, la relación entre la “geografía de las crisis” y la “geografía del contagio” no es casual.

Tampoco es casual la jerga de los efectos “tequila” o “tango”, o de la “fiebre asiática”. Explícita o implícitamente, las denominaciones aluden a un origen regional de las crisis y de su contagio. El “efecto barrio” denota directamente una “externalidad” en la propagación de las crisis, más allá de las condiciones económicas objetivas de los países fronterizos. El “efecto gran vecino” no hace sino acusar la asimetría en la externalidad y, por ende, la desigual interdependencia y exposición al riesgo. La condición de *crisis clusters* ha podido ser probabilísticamente cuantificada, demostrándose que el riesgo de contagio más que se duplica entre países de una misma región con la difusión inicial de la crisis. El contagio tiende a ser más regional que global.

El riesgo-región existe en la doble acepción de este último término: supranacional, como ya se ha señalado, y subnacional. La diferente exposición al riesgo de los estados subnacionales norteamericanos frente a una crisis latinoamericana, según la proporción de sus exportaciones —en algunos casos cercana al 50 por ciento— colocadas en la región; la desigual calificación de riesgo crediticio de las regiones chilenas; su impacto diferencial acusado ante la crisis asiática; y, por lo demás, las metodologías específicas de evaluación de riesgo provincial y municipal de las empresas clasificadoras, no son sino expresiones varias de la realidad del riesgo-región subnacional.

108

¿Se trata sólo de un efecto diferencial —interesante, en consecuencia, en la prevención y mitigación de las crisis según cuáles sean los factores de mayor o menor vulnerabilidad presentes en cada localidad— o se trata también de un factor causal? Minas Gerais induce una crisis nacional y supranacional: es, sin duda, un estado subnacional importante, parte de un país aún más importante, ambos en medio de un ambiente de crisis más o menos generalizado. Sin embargo, siendo discutible la autoría de la crisis, no lo es el hecho de que el “efecto contagio” se detona localmente, para comprometer una de las mayores economías y amenazar con el contagio al Mercosur, e incluso más allá.

El riesgo-región, supra y subnacional, demanda un rol más activo de las instituciones financieras regionales y subregionales. La regulación y supervisión financieras, los bancos y fondos de reserva regionales y los mecanismos e instancias de coordinación macroeconómica en áreas internacionales específicas, constituyen parte de los actores e instrumentos. “Por encima y por debajo del Estado”, los otros protagonistas y medios son necesariamente los locales, tanto por la heterogénea vulnerabilidad de los ámbitos subnacionales frente a la crisis, cuanto por la desigual sensibilidad y reacción de ellos ante las políticas estatales macroeconómicas y de ajuste coyuntural. Pero, sobre todo, porque las provincias y localidades son afectadas por —o deben emprender— una reconversión estructural poscrisis, de la que emergen nuevas tipologías regionales y cambios en el posicionamiento nacional y en la inserción internacional de las entidades subnacionales.

El riesgo-región, en su especificidad subnacional y en su ámbito supranacional, se encarna e ilustra en un caso particular: Santiago de Chile en el Mercosur. Esta unión aduanera, además de conformar un área de contigüidad geográfica entre países fronterizos, construye una integración económica que intenta diluir las barreras y protecciones nacionales: el mayor beneficio esperado no está exento de un mayor riesgo de contagio de crisis, posibilitado por la simple vecindad e incrementado por la integración.

El riesgo en el Mercosur se relaciona con la marcada asimetría cuantitativa y cualitativa de las economías nacionales asociadas; con el incremento desigual de la inversión externa directa y del comercio intrarregionales —ambos *carriers* preferenciales del contagio de crisis—; con la especialización y concentración del comercio intra-área en el sector industrial; y, en especial, con la complementación económica en el ámbito de los bienes intermedios. Todo esto redundando en una desigual interdependencia de países y sectores, y en una exposición diferencial al riesgo en situaciones de recesión y crisis.

El riesgo Santiago-Mercosur se inscribe en este contexto: la inversión chilena en el Mercosur —una de las mayores de un país en desarrollo en el exterior— prácticamente no tiene reciprocidad, constatándose así un flujo de capitales inversamente proporcional al tamaño de las economías en juego. Las exportaciones chilenas al Mercosur tienen un fuerte sesgo industrial, constituyéndolo en el principal mercado sectorial. Santiago, a su vez, concentra mayoritariamente tanto al sector financiero como al industrial, y su producto económico equivale casi a la mitad del nacional. Un tercio de las exportaciones industriales se origina en Santiago, y más de la mitad de sus exportaciones totales se coloca en América Latina, y particularmente en el Mercosur.

Santiago, la región con la segunda mayor tasa de crecimiento del sector exportador en el último decenio, resulta ser la única región-Mercosur de Chile: mientras el resto del país se orienta preferentemente a los mercados asiáticos y europeos, y en menor medida norteamericanos, Santiago concentra su comercio en el Mercosur. Y lo concentra en la industria. Y concentra la inversión externa en el Mercosur. Y gran parte de ella se concentra en el sector industrial.

El riesgo Santiago-Mercosur se asocia, pues, a una doble exposición: financiera y comercial; y a una doble concentración: sectorial y territorial.

Santiago ha acusado un fuerte impacto en las tres últimas crisis internacionales. En comparación a otras regiones del país, en varias de ellas presenta la mayor caída del producto, el mayor decrecimiento en la captación de inversión externa y la mayor tasa de desocupación. Santiago no es Chile, pero sí medio Chile, y su alta vulnerabilidad ante una crisis en el Mercosur constituye un riesgo que no puede ignorarse. Porque si económicamente los *carriers* del contagio de crisis son el comercio exterior y los flujos financieros, territorialmente el *carrier* del contagio a Chile será Santiago.

Referencias bibliográficas

- América Economía-Dow Jones*. Santiago. 25 de febrero, 1999.
- Banco Central de Chile. 1983. "Anuario de cuentas nacionales". Santiago: Banco Central de Chile.
- . 1991. "Indicadores económicos y sociales regionales 1980–1989". Santiago: Banco Central de Chile.
- Barbará, Jorge E. 1999. "Globalización y la división de la soberanía". *Contribuciones* 16, no. 1(61): 101–111. Buenos Aires: Konrad Adenauer-Stiftung – Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano (Ciedla).
- Barraza, Alejandro; Silvia Jardel. 1998. *Mercosur, aspectos jurídicos y económicos*. Buenos Aires: Ediciones Ciudad.
- Bhandari, Jagdeep; Nadeen Ulhaque, Stephen Turnovsky. 1990. "Growth, external debt, and sovereign risk in a small open economy". *IMF Staff Papers* 37, no. 2: 388–417. International Monetary Fund.
- Calvo, Guillermo. 1999. "Contagion in emerging markets: when Wall Street is a carrier". Second draft. University of Maryland.
- Camdessus, Michel. 1986. "Debt: are we at the end of the crisis?" *European Economic Review* (North-Holland) 30: 469–475.
- Carlino, Gerard; Robert DeFina. 1999. "The differential regional effects of monetary policy: evidence from the U.S." *Journal of Regional Science* 39, no. 2: 339–358.
- 110 Cepal. Véase Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. 1998a. "Impacto de la crisis asiática en América Latina". Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas.
- . 1998b. "La inversión extranjera en América Latina y el Caribe. Informe 1997 Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas.
- Comité de Inversiones Extranjeras. 1996. "Chile, inversión extranjera en cifras, 1974–1995". Santiago: Comité de Inversiones Extranjeras.
- . 1996 a 1999. Estadísticas anuales proporcionadas por el Comité de Inversiones Extranjeras, Santiago.
- Corbo, Vittorio. 1998. "La economía mundial y su impacto en Chile". Presentación en el XX Encuentro Nacional de la Empresa (Enade 1998), "Enfrentando la crisis: Facta, non Verba". Santiago.
- . 1999. "La crisis de Brasil". *El Mercurio* (Santiago), martes 19 de enero de 1999: B-2.
- Cortés, Heraldó. 2000. "La arquitectura monetaria mundial". En *Globalización XXI. América Latina y los desafíos del nuevo milenio*. Véase Muñoz, comp. 2000.
- Daher, Antonio. 1996. "Las regiones de Chile frente al Nafta y el Mercosur". *EURE, Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos y Regionales* (Santiago: Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, P. Universidad Católica de Chile) 20, no. 66: 55–74.
- . 1999. *Territorios de las transnacionales chilenas*. Santiago: Edic. Instituto de Posgrado en Estudios Urbanos, Arquitectónicos y de Diseño, P. Universidad Católica de Chile.

- De Mattos, Carlos. 1999. "Globalización y metropolización en Santiago de Chile: una historia de continuidad y cambio". Preliminar. Santiago: Instituto de Estudios Urbanos, P. Universidad Católica de Chile.
- De Menil, Georges; Robert Gordon. 1986: "Introduction". *European Economic Review* (North-Holland) 30: 465-467.
- Dirección de Proyectos e Investigaciones, Facultad de Arquitectura y Bellas Artes, P. Universidad Católica de Chile / CIS Asociados Consultores en Transporte Ltda. 1999. (Dirección de Proyectos e Investigaciones [DPI] de la Facultad de Arquitectura y Bellas Artes de la P. Universidad Católica de Chile / CIS Asociados Consultores en Transporte Ltda.). "Diagnóstico Área Interregional de Desarrollo Bioceánico". Valparaíso: Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Secretaría Regional Ministerial, Quinta Región.
- DPI / CIS. Véase Dirección de Proyectos e Investigaciones, Facultad de Arquitectura y Bellas Artes, P. Universidad Católica de Chile / CIS Asociados Consultores en Transporte Ltda.
- Driver, Ciaran; David Moreton. 1993. *Inversión, expectativas e incertidumbre*. Madrid: Colegio de Economistas de Madrid, Celeste Ediciones.
- Eaton, Jonathan. 1993. "Sovereign debt: a primer". *The World Bank Economic Review* 7, no. 2: 137-172.
- ; Mark Gersovitz; Joseph Stiglitz. 1986: "The pure theory of country risk". *European Economic Review* (North-Holland) 30: 481-513.
- El Mercurio*, Santiago, 17 de enero de 1999. Enfoques: 3.
- , Santiago, 22 de enero de 1999. B-20.
- , Santiago, 25 de mayo de 1999. A-10.
- , Santiago, 10 de octubre de 2000. B-6.
- Esquivel, Gerardo; Felipe Larraín. 1999. "América Latina frente a la crisis asiática". *Estudios Públicos* 73: 5-30. Santiago: Centro de Estudios Públicos.
- Estrategia*, viernes 29 de septiembre de 2000: 4-5. Santiago.
- , lunes 18 de enero de 1999: 8. Santiago.
- , martes 28 de noviembre de 2000: 2. Santiago.
- Fazio, Hugo. 1998. *El "tigre" chileno y la crisis de los "dragones" asiáticos*. Santiago: LOM Ediciones.
- Feldstein, Martin. 1999: "Self-protection for emerging market economies". *NBER Working Paper Series*, 6907. Cambridge, Mass.: National Bureau of Economic Research.
- FMI. Véase Fondo Monetario Internacional.
- Fondo Monetario Internacional. 1997. *Estudio económico y social mundial*. Washington D.C.: Fondo Monetario Internacional.
- Giddens, Anthony. 1999. *La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia*. Madrid: Editorial Taurus.
- Glick, Reuven; Andrew Rose. 1998. "Contagion and trade: why are currency crisis regional?" *NBER Working Paper Series*, 6806. Cambridge, Mass.: National Bureau of Economic Research.
- INE. Véase Instituto Nacional de Estadísticas.
- Instituto Nacional de Estadísticas. 1976. *Compendio estadístico anual 1976*. Santiago: Instituto Nacional de Estadísticas.

- . 2000a. *Índice de Actividad Económica Regional, 1999*. Santiago: Instituto Nacional de Estadísticas.
- . 2000b. *Encuesta Nacional de Empleo, 1999*. Santiago: Instituto Nacional de Estadísticas.
- Kaminsky, Graciela; Carmen Reinhart. 1998. "On crises, Contagion, and Confusion". Draft (December). George Washington University-University of Maryland.
- Karp, Jonathan, 2000. "Minas Gerais: el estado más rico es también el más conflictivo". *The Wall Street Journal. El Mercurio*, martes 24 de octubre de 2000: B-8. Santiago.
- Larraín Vial. 1999. *Weekly Report*, 17 de mayo de 1999. Santiago: Larraín Vial S.A.
- . 2000. "Argentina en la encrucijada". *El Mercurio*, martes 13 de junio de 2000: B-2. Santiago.
- Larraín, Felipe. 1999. "Tribulaciones del Mercosur: hacia una moneda única". *El Mercurio*, martes 7 de septiembre de 1999: B 2. Santiago.
- Maxwell, Kenneth. 1999. "Hay promesas que Brasil no puede cumplir". *América Economía-Dowjones*, Santiago. 25 de febrero de 1999.
- McCluskey, Ian. 1999. "Días difíciles: Mercosur se tambalea del Real". *América Economía-Dowjones*, Santiago. 25 de febrero de 1999.
- McDermott, Darren, 1999: "El Real depreciado en Brasil ya afecta a exportadores de EE.UU.". *The Wall Street Journal. El Mercurio*, lunes 25 de enero de 1999: B-5. Santiago.
- Meller, Patricio; Raúl Sáez. 1995. *Auge exportador chileno. Lecciones y desafíos futuros*. Santiago: Cieplan-Dolmen.
- 112 Merrill, James. 1982. "Country risk analysis". *Columbia Journal of World Business* (Spring).
- Mideplan. Véase Ministerio de Planificación y Cooperación.
- Ministerio de Planificación y Cooperación. 1999a. "Exportaciones regionales de Chile, año 1998". *Documentos Mideplan Serie Regional*. Santiago: Mideplan.
- . 1999b. "Prospectiva y desarrollo regional". *Documentos Mideplan*. Santiago: Mideplan.
- Muñoz, Heraldo, comp. 2000. *Globalización XXI. América Latina y los desafíos del nuevo milenio*. Santiago: Aguilar.
- Nagy, Pancras. 1976. *Country Risk Analysis*. London: Euromoney Publications.
- . 1979. *Country Risk: How to assess, quantify and monitor it*. London: Euromoney Publications.
- Ocampo, José Antonio. 1999: "Propician integración regional para enfrentar la globalización". Seminario de Fundación Chile XXI. *El Mercurio*, jueves 6 de mayo de 1999. Santiago.
- . 2000. "La reforma financiera internacional: cinco temas esenciales". En *Globalización XXI, América Latina y los desafíos del nuevo milenio*. Véase Muñoz, comp. 2000.
- Paelinck, Jean; Mario Polèse. 1999. "Modelling the regional impact of continental economic integration: lessons from the European Union for Nafta", *Regional Studies* 33 (8): 727-738.
- Pinard, Gustavo. 1998. *Mercosur y los tratados internacionales. El caso chileno*. Buenos Aires: Ediciones Ciudad.

- Piñera, Pablo. 1999. "Crisis de Brasil tendrá limitado impacto en la economía chilena". *Estrategia* (Santiago), lunes 25 de enero de 1999: 5.
- Recabarren, Antonio; Leonardo Suárez. 1999. "Perspectiva. Informe Macroeconómico". *Perspectiva*, 8 de mayo. Santiago: Larraín Vial S.A.
- Sánchez, Juan. 1999. "Impacto de la crisis asiática en la X Región. Alcances a la respuesta institucional". Ponencia II Seminario de la Red Iberoamericana de investigadores sobre globalización y territorio: "Impactos de las crisis internacionales en el desarrollo regional de Chile". Instituto de Economía Aplicada Regional, Universidad Católica del Norte, 22-23 de julio de 1999. Antofagasta, Chile.
- Schnitzer, Monika. 1995. "Debt vs. Foreign Direct Investment: The impact of sovereign risk on the structure of capital flows to developing countries". *Projekthereich, A, Discussion Paper* no. A 484. Wirtschaftspolitische Abteilung, Bonn University, Germany.
- Soros, George. 1999. *La crisis del capitalismo global. La sociedad abierta en peligro*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- Stöhr, Walter. 1987. "El desarrollo económico regional y la crisis económica mundial". *Estudios Territoriales* 25: 15-24.
- Strandberg, Nils. 1999. "Memo: matrimonio a la fuerza", *AméricaEconomía Dowjones*, Santiago. 25 de febrero de 1999.
- Torres, Craig. 1999. "Devaluación del Real pone presión sobre socios de Brasil en Mercosur". *The Wall Street Journal, El Mercurio*, lunes 25 de enero de 1999: B-5. Santiago.
- Ul Haque, Nadeen; Manmohan Kumar; Nelson Mark; Donald Mathieson. 1996. "The economic content of indicators of developing country creditworthiness". *IMF Staff Papers* 43, no. 4: 688-724. International Monetary Fund.
- Unctad. Véase United Nations Conference on Trade and Development.
- United Nations Conference on Trade and Development. 1997. *World Investment Report 1997. Transnational Corporations, Market Structure and Competition Policy*. Geneva: United Nations Conference on Trade and Development, United Nations.
- Vásquez Barquero, Antonio. 1984. "La política regional en tiempos de crisis. Reflexiones sobre el caso español". *Estudios Territoriales* 15-16: 21-37.
- Whitt, Joseph. 1996. "The Mexican peso crisis". *Economic Review* (January/February). Atlanta, GA.: Federal Reserve Bank of Atlanta.

Santiago de Chile: Una ciudad fragmentada*

Alfredo Rodríguez y Lucy Winchester
SUR, Centro de Estudios Sociales y Educación

Santiago es una paradoja; el país es, tal vez, una paradoja. Considerando sus cifras macroeconómicas, Chile ha sido presentado como la historia de éxito de América Latina: así lo confirman su crecimiento económico y sus indicadores sociales. Sin embargo, lo que según esas cifras globales puede ser una realidad, quizás no lo sea tanto en aquellos ámbitos que llamamos “la vida cotidiana”.

El país tuvo un crecimiento económico estable durante los años noventa, a una tasa aproximada de 7,6 anual.¹ Santiago, como el país, visto desde las grandes cifras, no parece presentar problemas. Más bien lo opuesto: las cosas van muy bien... aceptando, por supuesto, los vaivenes normales en una economía en desarrollo y cada vez más inserta en los mercados internacionales y dependiente de ellos.

La ciudad de Santiago tiene una economía diversificada con una predominancia de los servicios financieros; concentra el 48 por ciento del PIB; su tasa de crecimiento promedio anual durante la década de los noventa fue de 8,5 por ciento, superior al promedio nacional (7,6 por ciento).² En los últimos años, las cifras de desempleo han descendido y las tasas de indigencia y pobreza son las menores de país. La indigencia se ha reducido de 9,6 por ciento en 1990 a 3,5 por ciento en 1998; la pobreza, de 33 a 15,4 por ciento. Si bien los efectos de la crisis asiática modificaron estas cifras, a fines de los noventa ya era previsible que el país y la ciudad retomarían su camino exitoso.

115

(*) Este artículo se basa en: “Santiago Report: Governance and Urban Poverty”, University of Birmingham, UK, de Alfredo Rodríguez y Lucy Winchester; y en “Los rostros de Santiago”, Tiempo 2000, Santiago, de Eduardo Dockendorff y Alfredo Rodríguez, trabajos realizados durante 1998–99.

¹ Crecimiento período 1990–97, según Banco Central 1999.

² Datos Banco Central 1999.

Mirada desde más cerca, la ciudad tiene una cara mucho más compleja, menos exitosa, más difícil de percibir. El punto que queremos destacar en este artículo es que los promedios no dicen nada, o dicen poco, de la ciudad real, porque son abstracciones que no toman en cuenta su dimensión espacial y temporal. Frente a los promedios abstractos que homogeneizan el territorio, la ciudad, mirada de cerca, aparece fracturada, se muestra como una pluralidad de rostros de diverso signo: Santiago es una ciudad esencialmente fragmentada.

1. Santiago: Dispersión y concentración

116 En primer lugar, está la aguda segregación socioeconómica visible en el territorio de Santiago, componente clave de esa imagen de ciudad fragmentada. Si superponemos al área urbana un mapa estructurado a partir de niveles de ingresos, la ciudad aparece claramente segmentada en sectores caracterizados por habitar en ellos grupos homogéneos desde ese punto de vista: los de más altos ingresos se encuentran en sólo seis de las 34 comunas del Área Metropolitana; los de menores ingresos, en sólo veinte comunas. Y esta división se ve replicada también en la infraestructura básica y los servicios públicos, que aun teniendo una cobertura casi total en la ciudad, presentan una muy desigual calidad entre sus distintos barrios o sectores.

Santiago es también una ciudad fragmentada por el temor, que repliega a los habitantes a sus dominios particulares, y los aísla entre sí. A pesar de que es una de las ciudades más seguras de América Latina, prevalece en ella un sentimiento de inseguridad relacionado con la violencia delictiva, inseguridad que se extiende a las relaciones con el sistema institucional político y económico.

Y Santiago es una ciudad fragmentada política y administrativamente. La estructura político-administrativa subnacional chilena comprende, en primer lugar, regiones (trece de ellas, cada una a cargo de un intendente); estas se dividen en provincias (51 en todo el país, administradas por gobernadores), y las provincias, a su vez, en comunas (un total de 341, administradas por alcaldes). Sin embargo, no se contempla una categoría específica exacta para ciudades o zonas urbanas (áreas metropolitanas, redes o aglomeraciones urbanas, etc.). Por ejemplo, la ciudad de Santiago —o Área Metropolitana de Santiago— incluye más de una provincia: la provincia de Santiago, subdividida en 32 comunas y municipalidades, y las provincias de Cordillera y Maipo, con las comunas de Puente Alto y San Bernardo. Abundando en la confusión, la comuna del centro de la ciudad también se llama Santiago. Y no existe una instancia gubernamental cuya área de responsabilidad sea la ciudad en su conjunto (el Área Metropolitana en su totalidad, en el caso de Santiago): hay distintos intendentes para cada una de las provincias incluidas en ella, hay alcaldes para cada

una de sus comunas; no existe la figura de —por nombrarla de alguna forma— Alcalde Mayor. En Chile, entonces, no hay instituciones con jurisdicción especial sobre las ciudades, situación que se hace más grave en el caso de Santiago, dada su complejidad y fragmentación administrativa. Tanto es así, que la inexistencia de instituciones con atribuciones o competencias específicas sobre las ciudades ha llevado a que instituciones regionales —como las Secretarías Regionales Ministeriales y las Direcciones Regionales de ministerios nacionales (de Vivienda y Urbanismo, de Obras Públicas, de Transportes)—, o incluso instituciones descentralizadas —como la Comisión Nacional del Medio Ambiente (Conama)— intervengan en todas las ciudades del país. De hecho, los tres ministerios mencionados y Conama son, quizás, las instituciones con mayor poder estructurante en Santiago: diseñan y construyen la red de autopistas y la vialidad urbana, deciden la localización de la vivienda social, regulan el transporte, determinan las condiciones ambientales, etc.

Este Santiago —el segregado, temeroso y fraccionado— encarna una nueva y radical paradoja: una ciudad (el lugar de los ciudadanos) que está en vías o amenazada de perderse como espacio público. Y cuando hablamos de espacio público urbano, nos referimos a una doble dimensión: el espacio público *físico*, y el espacio público como metáfora de una *sociedad política*. No son realidades separadas. La historia reciente de Chile llevó a que nuestra sociedad se replegara a la esfera privada y buscara refugio en las relaciones ‘cara a cara’: la familia, los amigos más cercanos. El otro lado de esta moneda fue la pérdida del espacio físico de la sociedad civil. A ello nos está llevando la inseguridad, tanto ante la violencia delictiva como ante la violencia económica y política de nuestro sistema.

Estas situaciones, que se han generalizado en la sociedad chilena, han alcanzado mayor gravedad en los sectores pobres. Para citar un caso: la erradicación masiva y forzada —en los años ochenta, durante la dictadura militar— de cerca de 180 mil habitantes de asentamientos precarios (*campamentos*) en el Gran Santiago, que fueron literalmente sacados de sus comunas de residencia y reubicados en la periferia sur de la ciudad, en sectores homogéneamente pobres, determinados por las autoridades (Centro de Estudios del Desarrollo 1990). Hasta el día de hoy, estas erradicaciones representan un problema de desarraigo y pérdida no sólo de los espacios físicos conocidos, sino del espacio social en que se tejían sus redes laborales, familiares y grupales.

La ciudad la hacen los ciudadanos (la “sociedad civil”), el Estado y el mercado. Un adecuado equilibrio entre estos agentes permite hacer de la ciudad un espacio políticamente más democrático, socialmente más justo, ambientalmente más sustentable y económicamente más eficiente. En el Gran Santiago de las últimas décadas, la marcada preeminencia de un mercado desregulado en la asignación de recursos, en la localización de las inversiones para servicios básicos así como en infraestructura urbana, ha derivado en un desarrollo muy desigual al interior de la ciudad.

La estrategia de inserción en un mundo global que ha seguido Chile hace imprescindible contar con una metrópolis acorde con las exigencias

de la competitividad del país. Los rasgos de Santiago que hemos mencionado constituyen, y lo serán cada vez más, obstáculos a tal estrategia. Así, la segregación social en una metrópolis termina por afectar, tarde o temprano, su gobernabilidad y su seguridad. Una metrópolis sin una autoridad responsable de la administración del territorio en su conjunto hace imposible, por una parte, un gobierno democrático con control ciudadano; y por otra, hace difícil la gestión de la ciudad, pues menoscaba distintos aspectos de su vida cotidiana, como el manejo eficiente de los desechos, el creciente tránsito vehicular y los cada vez más frecuentes conflictos por el uso de suelo.

El crecimiento concentrado del país no es culpa de la ciudad capital. Es fruto de un desarrollo global que distribuye mal los recursos entre personas, ciudades y regiones. Pero también la estrategia de desarrollar las regiones a costa de Santiago es un contrasentido. Debemos ocuparnos de Santiago y de las regiones, con acciones complementarias en beneficio del país en su conjunto.

2. Metropolización y globalización

118 La población del país está concentrada en las áreas urbanas (85 por ciento), y más de los dos tercios de la población urbana corresponde a las aglomeraciones de Santiago, Valparaíso y Concepción. Esta concentración de población no es reciente, sino un proceso incremental que ha tenido lugar durante este siglo. Ya a principios de la década de los treinta, la población urbana sobrepasaba a la rural. Diversos autores han asociado el proceso de urbanización de la población del país con la industrialización sustitutiva de importaciones ocurrida entre fines de los años treinta y mediados de los setenta, que concentró la actividad industrial, comercial y financiera en Santiago.

A fines de los años ochenta y durante los noventa, tomaron impulso (alcanzaron momentum) diversos cambios en el modelo económico, con la apertura de la economía al exterior y el auge exportador de productos agrícolas, forestales y pesqueros. Ello hizo suponer que podrían tomar nuevo rumbo las tendencias demográficas del país. Sin embargo, esto no ocurrió: al contrario, las actividades económicas y el capital han seguido concentrados en Santiago, al igual que la población,³ y ello a pesar del discurso desconcentrador de la dictadura militar, o del discurso de la descentralización de los gobiernos de la Concertación.

³ Lo que sí ha cambiado es la velocidad del proceso de urbanización: entre 1952 y 1960, mientras la población urbana creció a una tasa de 39,8 por mil, la población del país lo hizo a 25,3. La diferencia de 14,5 corresponde a las migraciones del campo a la ciudad. Los resultados del censo de 1992 muestran que el peso de las migraciones ha bajado a 1,5.

Cuadro 1. Ciudades de más de 100 mil habitantes en 1992. Población, orden según tamaño, tasa de crecimiento y porcentajes respecto al total urbano y total nacional, 1952, 1960, 1970, 1982, y 1992

Ciudades	Población					Orden		Tasa de crecimiento promedio anual (en miles)			
	1952	1960	1970	1982	1992	1952	1992	1952-60	1960-70	1970-82	1982-92
Santiago	1.437.652	2.067.885	2.822.025	3.902.329	4.734.327	1	1	42,3	32,9	27,0	19,3
Valparaíso-Viña del Mar	348.022	438.220	530.677	674.462	758.192	2	2	26,8	20,3	20,0	11,7
Concepción-Talcahuano	211.305	285.444	379.793	505.479	612.289	3	3	35,0	30,2	23,8	19,2
Antofagasta	62.272	87.860	125.086	185.486	226.850	5	4	40,1	37,4	32,8	20,1
La Serena-Coquimbo	66.362	83.293	114.920	167.125	224.660	4	5	26,5	34,1	31,2	29,6
Temuco	56.387	73.894	110.513	157.634	210.587	6	6	31,5	42,5	29,6	29,0
Rancagua	42.385	54.701	88.665	142.938	179.638	10	7	29,7	51,1	39,8	22,9
Arica	19.628	21.000	87.726	139.320	161.333	16	8	7,9	151,4	38,6	14,7
Talca	55.839	71.226	95.366	138.924	160.866	7	9	28,3	30,9	31,4	14,7
Chillán	52.576	65.112	87.555	118.163	147.759	8	10	28,7	25,5	44,6	31,3
Iquique	39.576	50.655	64.477	110.153	150.659	12	11	24,8	31,4	25,0	22,4
Valdivia	50.747	62.340	83.453	101.494	113.882	9	12	24,0	33,4	14,3	11,5
Calama	37.646	51.559	68.359	98.870	119.692	13	13	36,6	29,9	30,8	19,1
Punta Arenas	41.597	56.489	70.165	97.946	114.239	11	14	35,6	23,0	27,8	15,4
Puerto Montt	35.679	50.383	63.405	96.193	109.110	14	15	42,0	40,1	26,3	22,7
Totales	30.998	44.454	64.900	88.947	111.627	15	16	40,2	24,3	34,7	12,5
Total 16 ciudades	2.588.671	3.564.515	4.857.085	6.725.463	8.135.710			37,2	32,8	27,1	19,0
Total urbano	3.573.122	5.028.060	6.675.137	9.316.127	11.140.405			39,8	30,0	27,8	17,9
Total nacional	5.932.995	7.374.115	8.884.768	11.329.736	13.348.401			25,3	19,7	20,3	16,4
Porcentaje 16 ciudades											
Población urbana	72,4	70,9	72,8	72,2	73,0						
Población total	43,6	48,3	54,7	59,4	60,9						
Porcentaje Santiago											
16 ciudades	55,5	58,0	58,1	58,0	58,2						
Población urbana	40,2	41,1	42,3	41,9	42,5						
Población total	24,2	28,0	31,8	34,4	35,5						

Fuente: Martínez, "Urbanización, crecimiento urbano y dinámica de la población de las principales ciudades de Chile entre 1952 y 1992", *Revista de Geografía Norte Grande* 24 (1997), p. 28.

El anterior no ha sido un proceso homogéneo. Tomando en cuenta la reestructuración económica llevada a cabo en el país en los últimos veinticinco años, De Mattos (1999) distingue dos fases. En la primera se produjo una dispersión de las actividades productivas y un fuerte retroceso en las actividades económicas de Santiago. En la segunda fase, durante la mitad de los años ochenta, una vez que el período reestructurador de mayor intensidad hubo pasado, volvieron las tendencias de concentración económica y demográfica en torno a la Región Metropolitana. Esta tendencia se observa en el cuadro siguiente.

Cuadro 2. Participación del Área Metropolitana en el Producto Geográfico Bruto y en el Producto Industrial Bruto (porcentajes)

	1970	1975	1980	1985	1990	1995
PGB Chile	47,6	42,3	44,9	42,1	44,8	47,4
PGB Industria	52,1	43,2	44,0	43,5	48,9	50,5ç

Fuente: De Mattos (1999: 3).

Aunque la Región Metropolitana —y el Gran Santiago incluido en ella— ha recuperado su participación histórica en el PGB, la estructura del empleo ha variado. En el período 1967–94, la participación del empleo industrial descendió (30,8 a 21,8 por ciento) y aumentó la del sector servicios (30,7 a 37,5 por ciento).

120

Cuadro 3. Estructura del empleo, Región Metropolitana, 1967–95 (porcentajes)

Sectores	1967	1994
Agricultura, caza y pesca	6,5	4,2
Minería	0,4	0,3
Industria	30,8	21,8
Construcción	5,2	6,9
Electricidad, gas y agua	0,9	0,8
Comercio	20,4	21,6
Transporte y comunicaciones	5,1	6,9
Servicios	30,7	37,5
Total	100,0	100,0

Fuente: De Mattos (1999: 3).

Estas diferencias se explican por la apertura de la economía chilena a los mercados mundiales, donde la ciudad de Santiago tiene un rol de nodo secundario en la red global de grandes ciudades. Desde mediados de los años ochenta, Santiago, que tradicionalmente había concentrado los servicios financieros nacionales, por la apertura de los mercados financieros comenzó a ser sede de bancos extranjeros, de servicios especializados para los productores —informática, consultoras— y, en los años recientes, lugar de la inversión externa (De Mattos 1999: 7). Estas actividades, vinculadas a la economía global, tienen sus propias expresiones arquitectónicas y localizaciones urbanas, y han cambiado el paisaje de la ciudad.

De esta forma, si bien en Chile el *sistema* de ciudades no se ha modificado sustancialmente, los procesos de transformación y concentración económica han dado origen a cambios importantes *al interior* de las ciudades, en su configuración espacial. Ello es especialmente válido para el caso de Santiago —y, en grado menor, para las aglomeraciones urbanas de Valparaíso-Viña del Mar y Concepción-Talcahuano—, que, como está dicho, puede caracterizarse como una ciudad segregada en términos socioeconómicos, con áreas urbanas fragmentadas desde el punto de vista administrativo, con inequidades en la calidad de los servicios públicos, y creciente inquietud, temor y percepción de inseguridad en la población.

3. El rostro de la segregación socioeconómica

Si bien las condiciones de vida de la población pobre de Santiago han mejorado notoriamente desde 1990, la distribución espacial de la pobreza en la ciudad no ha cambiado mucho en los últimos años. En las áreas urbanas donde subsiste la pobreza, encontramos bajos niveles educacionales, subempleo, baja autoestima, débiles redes que abran acceso a oportunidades, una población estigmatizada socialmente por el crimen, la violencia y la drogadicción.

121

Cuadro 4. Pobreza en la Región Metropolitana y en el país (porcentajes)

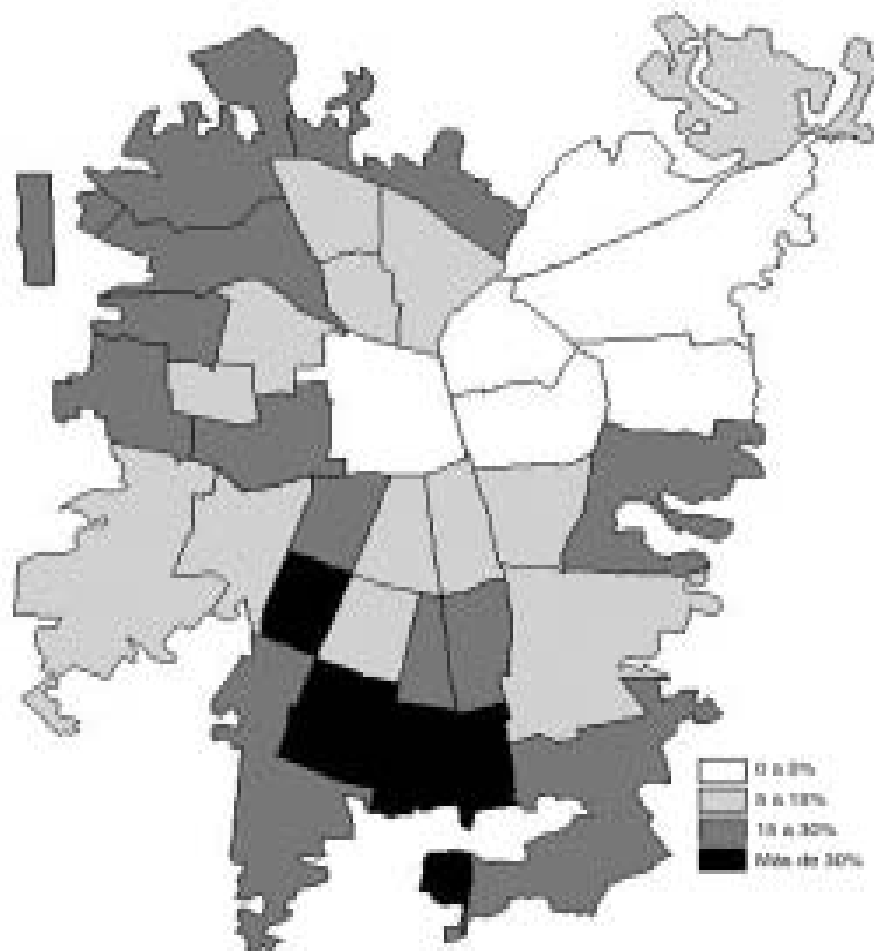
Años	Pobreza		Indigencia		Pobreza no indigente	
	RM	País	RM	País	RM	País
1987	38,7	45,1	13,5	17,4	25,2	27,7
1990	33,0	38,6	9,6	12,9	23,4	25,7
1992	26,1	32,6	6,0	8,8	20,1	23,8
1994	19,8	27,5	4,6	7,6	15,2	19,9
1996	14,8	23,2	2,7	5,8	12,1	17,4

Fuente: Mideplan: Encuestas de Caracterización Socioeconómica (1997).

3.1 Las diferencias según comunas

La ocupación del área urbana de Santiago está claramente diferenciada según los niveles de ingreso de las familias, lo que da como resultado un cuadro de importantes diferencias en la calidad y volumen tanto de la infraestructura y servicios, como de las viviendas. Desde esta perspectiva, los grupos de mayores ingresos se concentran en seis de las 34 comunas de la ciudad, en tanto que un análisis de la pobreza e indigencia por comuna muestra que en tres comunas, es pobre más del 30 por ciento de la población; en trece comunas, es pobre entre 15 y 30 por ciento de la población; y en doce comunas, lo es entre 5 y 15 por ciento (véase Plano 1).

Plano 1. Distribución de la pobreza e indigencia en Santiago, por comunas.



122

Los extremos fluctúan entre ausencia de pobreza en Providencia, una comuna habitada casi en su totalidad por sectores de ingresos medios y altos y 31,4 por ciento en Lo Espejo (Casen 1998).

El cuadro siguiente presenta los ingresos y gastos per cápita para las comunas del Gran Santiago. La información muestra la fragmentación socioeconómica creciente de la ciudad. En la actualidad, la brecha entre la comuna más rica (Santiago) y la más pobre (La Pintana), tanto en ingresos como en gastos, es de diez veces. A principios de la actual década, dicha diferencia era de sólo siete veces.

Cuadro 5. Gran Santiago. Ingresos y gastos municipales per cápita según comunas, 1992, 1995, 1997 (en pesos 1998)

Comunas	1992		1995		1997	
	Ingreso	Gasto	Ingreso	Gasto	Ingreso	Gasto
Santiago	165.783	151.010	208.629	195.199	250.137	237.549
Providencia	156.110	150.230	200.725	187.709	248.139	226.122
Vitacura	60.923	46.526	155.327	136.832	193.525	187.646
Las Condes	85.029	83.113	137.053	123.644	160.873	158.889
Lo Barnechea	53.147	48.575	110.065	99.777	129.776	132.622
Quilicura	38.017	36.507	53.928	47.769	110.457	96.819
San Miguel	53.517	51.197	60.924	68.148	62.557	71.200
Huechuraba	27.795	20.567	52.289	50.730	63.036	61.020
La Reina	36.773	36.679	62.430	59.989	60.287	59.283
Independencia	26.042	27.147	48.746	51.576	55.287	58.763
Macul	27.876	26.829	56.211	44.216	50.896	57.728
Ñuñoa	35.394	32.863	46.925	49.974	76.612	56.836
Maipú	27.385	26.131	48.695	48.695	54.421	54.421
Cerrillos	26.323	23.540	43.194	40.520	58.663	52.383
Recoleta	30.401	27.448	54.163	45.149	48.167	42.010
Estación Central	28.850	26.640	38.171	36.330	40.964	41.063
Quinta Normal	26.527	23.350	33.204	31.773	40.395	40.731
San Joaquín	37.377	37.377	-	-	39.924	39.832
La Cisterna	54.571	54.571	44.371	44.371	45.308	38.018
P. Aguirre Cerda	26.337	24.878	33.835	37.161	32.928	33.356
Conchalí	29.815	39.225	32.220	26.932	31.300	33.241
Pudahuel	22.836	16.760	36.336	28.462	42.903	32.519
Renca	30.118	27.988	31.791	28.374	37.631	31.316
Lo Prado	24.668	22.563	28.027	29.139	31.387	31.020
Peñalolén	22.965	20.888	27.162	26.718	30.380	30.397
La Florida	20.656	19.795	30.129	26.535	30.377	30.090
San Ramón	24.458	30.340	29.540	28.372	30.513	29.154
Lo Espejo	25.310	19.587	33.816	28.947	32.254	27.505
La Granja	21.732	18.783	28.366	25.527	29.482	26.935
Cerro Navia	28.214	22.124	34.576	22.789	30.162	26.177
El Bosque	22.006	17.306	25.174	24.332	26.346	26.045
La Pintana	22.619	17.575	26.409	21.517	28.701	24.242
Total	1.319.574	1.228.112	1.852.431	1.717.206	2.203.788	2.094.932
Promedio	42.366	39.453	57.490	50.291	66.592	63.158

Fuente: Subdere (1999).

Nota: Cuadro incluye las comunas del Área Metropolitana de Santiago ubicadas en la provincia de Santiago; por tal motivo no se considera las comunas de Puente Alto y San Bernardo, de las provincias de Cordillera y Maipo.

Según estas cifras, entre 1992 y 1997, los cuatro municipios más pobres incrementaron sus *ingresos* un 21 por ciento, mientras los cuatro más ricos lo hicieron en 82 por ciento; y los cuatro municipios más pobres incrementaron sus *gastos* un 37 por ciento, mientras los cuatro más ricos lo hicieron en 98 por ciento.

Pero la pobreza no es sólo un rasgo que distingue a una comuna frente a las otras comunas de la ciudad; es también un factor de diferenciación al interior de las comunas. En efecto, aunque puede clasificarse algunas comunas de Santiago como pobres, también es cierto que al interior de ellas —al igual que en otras con mejores niveles de ingresos— hay sectores que concentran extrema pobreza. Es el caso de los asentamientos urbanos precarios (*campamentos*) y de aquellos originados en ocupaciones ilegales de terrenos (*tomas*), cuyos habitantes viven en precarias condiciones. También hay pobreza en áreas urbanas consolidadas con buena infraestructura y equipamiento, pero con una población empobrecida, como es el caso del centro de Santiago.

En términos generales, las zonas pobres antiguas ubicadas en la periferia de la ciudad han permanecido pobres. Algunas han sido objeto de políticas de mejoramiento urbano, con resultados visibles, y han aumentado las tasas de empleo. Otras se han deteriorado debido a la pérdida de organización comunitaria, que les daba sentido de identidad, capacidad de acción colectiva y de control social.

Otro importante factor en la distribución espacial de la pobreza en Santiago ha sido la ya mencionada erradicación forzada de campamentos durante la dictadura militar, que significó rupturas en las comunidades, complejos procesos de reestructuración y una concentración espacial de la pobreza en la periferia sur.

124

3.2 La persistencia de la pobreza urbana “dura”

Para un sector de la población de Santiago ha sido imposible superar su situación de pobreza, vinculada a altos niveles de marginalidad y con tendencia a perpetuarse intergeneracionalmente. En estos grupos se da también un muy bajo nivel de escolaridad y escasa capacitación laboral, a lo que se suma su limitada pertenencia a redes que ofrezcan acceso a oportunidades de superación.

Esta situación de pobreza crónica da cuenta de la mayor parte de la pobreza actual en la ciudad, pero no es representativa de todas las situaciones de pobreza. Una expresión más reciente de la pobreza es la que se encuentra en personas que quedan fuera del mercado laboral durante largos períodos, como consecuencia de la reestructuración económica y la innovación tecnológica, caso en que su situación puede deberse a una incapacidad para ‘reciclarse’ en el mercado laboral. Pero también la pobreza se debe a los tipos de empleo —inseguros, desprotegidos y mal remunerados— que ofrece la economía, en especial en el caso de las mujeres, los ancianos, los jóvenes o los trabajadores con baja escolaridad. En este sentido, es importante señalar que una parte de las personas pobres e indigentes están empleadas en el sector formal de la economía, lo que implica que el tener un empleo, incluso en el sector formal, no es garantía contra la pobreza.

Aunque una gran proporción de los desempleados y de los trabajadores informales de Santiago es pobre, la mayoría de los pobres trabaja en el sector formal, lo que se relaciona con el hecho de que la mayoría de las personas que viven en situación de pobreza —en particular en áreas urbanas— son trabajadores con escasa calificación y bajos ingresos. Este es uno de los rasgos más característicos tanto de la economía nacional como de la economía urbana. También es signo de la heterogeneidad de la economía, patente en la segmentación del mercado laboral. Lo anterior se hace especialmente notorio al considerar el tamaño de las empresas: cerca de las tres cuartas partes de quienes perciben menos de dos salarios mínimos trabajan en lugares que cuentan con menos de diez trabajadores o son trabajadores por cuenta propia.

Entre los grupos de extrema pobreza, la tasa de desempleo casi cuadruplica el promedio nacional y es quince veces mayor que la de los sectores más ricos. Esto es particularmente frecuente entre jóvenes de comunas pobres, que presentan niveles de desocupación varias veces superiores al promedio nacional. También es habitual entre mujeres, en especial jefas de hogar cuyo ingreso es el principal en la manutención de la familia. Tal situación se da en 22 por ciento de los hogares del país, y ocurre con mayor frecuencia aún en la Región Metropolitana, donde 24 por ciento de los hogares tiene jefatura femenina. Las comunas donde este fenómeno es especialmente pronunciado son Santiago (centro) (40,3 por ciento), Independencia (32,3 por ciento), Recoleta (30 por ciento), Ñuñoa (34,7 por ciento), Pedro Aguirre Cerda (37,1 por ciento) y Lo Prado (32,3 por ciento).

125

Aunque en la última década han disminuido las cifras de pobreza e indigencia, sí ha persistido la inequidad, que aumenta la brecha entre los grupos sociales, genera una percepción de empobrecimiento relativo y reduce la capacidad de superar la pobreza. Según diversas encuestas de opinión, una mayoría de las personas pobres manifiesta que el desarrollo económico no la ha favorecido, y cerca de la mitad indica que la pobreza se mantiene igual, a pesar de aumentos en los ingresos y mejoramientos en la infraestructura. Los sectores pobres no se perciben como favorecidos, a pesar de nuevas disposiciones institucionales (incremento del salario mínimo, reforma tributaria, mayor gasto social), que han contribuido a superar la pobreza a través del aumento de los ingresos. El hecho es que el ingreso per cápita del decil más rico es todavía cuarenta veces el del decil más pobre.

3.3 Desigualdades en el acceso a servicios básicos

En general, Santiago tiene buena cobertura de infraestructura básica y servicios. Las deficiencias aparecen en la calidad de los servicios suministrados a los grupos de bajos ingresos.

El hecho de que Santiago tenga buena cobertura de servicios públicos implica un cambio desde la preocupación por el déficit en ellos, a una que se centra en su calidad. El servicio de educación básica es uno de los que mejor ilustra esta situación. A menudo se dice que la educación es la vía para superar la pobreza. Todas las municipalidades del país administran un sistema educacional gratuito, utilizado por los sectores de menores ingresos. Desgraciadamente, debido a la falta de recursos, la calidad de este servicio es muy baja. Por consiguiente, en vez de reducir las diferencias sociales, las mantiene y, a la larga, las refuerza. El punto no es, entonces, si existen los servicios, sino cuán buenos son.

Para continuar con el ejemplo de la educación: la educación básica es obligatoria en Chile, y los padres tienen plena libertad para elegir dónde desean que estudien sus hijos, considerando que en el país existen tres subsistemas, según quién administre el establecimiento educacional: las escuelas municipales, las escuelas particulares subvencionadas, y las escuelas privadas pagadas. En 1997, la cobertura de educación básica en la Región Metropolitana era de 95,47 por ciento del total de los niños en edad escolar. No obstante, la calidad del servicio varía según los grupos de ingresos atendidos y las áreas geográficas de la ciudad donde se encuentran los establecimientos. Actualmente el nivel de las escuelas municipales, que atienden a niños provenientes de hogares de bajos ingresos, no es igual al de las particulares subvencionadas, básicamente porque en la década de los ochenta disminuyó su financiamiento debido a la reducción de los aportes públicos. Ello significó un gran deterioro en la infraestructura y equipamiento, paralelo a una baja en el salario del profesorado que debilitó profundamente su motivación laboral, con las obvias repercusiones negativas en la calidad de la educación.

126

Las áreas periféricas de la ciudad, que concentran a la población de más bajos ingresos, son las más afectadas por esta situación. A comienzos de la década de los noventa, la mayoría de las instituciones municipales mostraban importantes grados de deterioro en su infraestructura y equipamiento. Las condiciones materiales eran deplorables, los servicios higiénicos estaban en muy malas condiciones, y era notoria la falta de equipamiento y mantenimiento en salas de clase, comedores, patios, espacios para educación física, etc. Es evidente que la caída en aportes públicos obligó a las municipalidades a transferir o aportar fondos de sus propios presupuestos para dedicarlos a educación, tanto para salarios como para gastos administrativos. Hay que considerar, sin embargo, que los aportes de las municipalidades pobres sólo pueden ser limitados.

La situación es mejor en las escuelas particulares subvencionadas. Aunque muchas son administradas con criterios comerciales (para obtener ganancias), intentan mantener la imagen de ofrecer mejor infraestructura y equipamiento que las escuelas municipales, con el fin de atraer más matrículas. No obstante, estos gastos implican ahorros en servicios, como educación extracurricular, psicólogos escolares, educación especial, etc.

Las variaciones en la calidad del servicio según el subsistema educacional de que se trate y el sector socioeconómico al que está dirigido, se ven confirmadas por los resultados del llamado Sistema de Medición de la

Calidad de la Educación (Simce), una prueba aplicada desde 1988 a lo largo de todo el país a los cuartos años de educación básica en los años pares, y a los octavos años de educación básica en los años impares, en la que año tras año los peor evaluados son los establecimientos municipales que obtienen los resultados más bajos. Ejemplo de ello es el cuadro siguiente, donde se muestra los resultados promedio del país y de la Región Metropolitana (incluidos los tres subsistemas) para el año 1997.

Cuadro 6. Promedios nacionales totales prueba Simce, totales regionales y por tipo de establecimiento en la Región Metropolitana 1997 (8° Básico)

Promedios	Castellano	Matemáticas	Ciencias naturales	Ciencias
				histórico-sociales
Promedio nacional	65,20	62,70	62,00	64,04
Promedio Región Metropolitana	66,32	62,85	60,82	63,66
• Establecimientos municipales	61,69	57,64	56,43	59,28
• Privados subsidiados	66,78	62,70	60,49	64,08
• Privados pagados	79,73	80,13	76,68	75,35

Fuente: Ministerio de Educación (1997).

También los resultados Simce entre las diferentes comunas de Santiago arrojan resultados desiguales. Si bien entre 1990 y 1998 los puntajes —en general— mejoraron en todos los establecimientos, y los colegios municipales y los particulares subvencionados muestran una mayor velocidad en esta mejoría que aquella exhibida por los pagados, persiste la brecha entre estos últimos y los demás. La expresión territorial de esta desigualdad es elocuente: los mayores puntajes se concentran visiblemente en Las Condes, Providencia y Vitacura, las comunas de más altos ingresos.

127

3.4 La concentración de la inversión en infraestructura habitacional y de servicios en la ciudad

La concentración de la construcción es otro indicador que refleja la desigualdad en el desarrollo reciente de Santiago.

La ciudad de Santiago cubre actualmente 60 mil hectáreas, y hace diez años atrás tenía 45 mil. En menos de diez años se extendió 15 mil hectáreas. Se aprobaron 39,5 millones de metros cuadrados, lo cual no es poco, ya que —según Pablo Trivelli— en 1990 la superficie construida total de Santiago era de 110 millones de metros cuadrados.

Cuadro 7. Gran Santiago. Metros cuadrados según permisos aprobados de construcción por tipo de edificación, 1990–98

	Tipo					Total
	Salud	Industria	Oficinas	Otros	Vivienda	
m ²	295.676	1.963.871	3.088.754	6.659.697	27.440.695	39.448.693
%	0,75	4,98	7,83	16,88	69,56	100,00

Fuente: Elaboración sobre la base de información de la Cámara Chilena de la Construcción.

No ha sido este, sin embargo, un crecimiento homogéneo. Lo que las cifras globales o promedios estadísticos no muestran es la forma como los metros cuadrados de los distintos tipos de usos se han distribuido en el espacio de la ciudad. A veces se tiende a pensar los procesos urbanos en forma abstracta, sin tomar en cuenta la importancia de su distribución espacial; por ejemplo, los datos de los permisos aprobados de construcción habitualmente se presentan en tablas estadísticas, incluso desagregados por comunas, pero carecen de referencia espacial. Para explorar la distribución espacial de la actividad de la construcción comencemos con el total de metros cuadrados aprobados ordenados en forma decreciente por comunas (Cuadro 8).

Cuadro 8. Comunas del Gran Santiago según total de metros cuadrados de construcción aprobados entre 1990-98, en orden descendente

Comunas	m ²	%	% acumulativo
Las Condes	6.899.294	17,49	17,49
Santiago	4.097.327	10,39	27,88
Puente Alto	3.961.167	10,04	37,92
Maipú	3.885.350	9,85	47,77
Providencia	2.960.441	7,50	55,27
Pudahuel	2.250.131	5,70	60,97
La Florida	2.031.854	5,15	66,12
Quilicura	1.821.529	4,62	70,74
Vitacura	1.537.429	3,90	74,64
San Bernardo	1.387.271	3,52	78,16
Peñalolén	1.178.297	2,99	81,15
Lo Barnechea	1.105.315	2,80	83,95
Nuñoa	1.014.912	2,57	86,52
Huechuraba	771.103	1,95	88,47
La Reina	566.969	1,44	89,91
San Miguel	461.783	1,17	91,08
La Pintana	385.113	0,98	92,06
Conchalí	383.347	0,97	93,03
Cerrillos	366.517	0,93	93,96
Renca	317.589	0,81	94,77
La Granja	258.677	0,66	95,43
Estación Central	260.682	0,66	96,09
Macul	248.288	0,63	96,72
Recoleta	241.424	0,61	97,33
La Cisterna	164.939	0,42	97,75
Independencia	156.917	0,40	98,15
Lo Prado	131.599	0,33	98,48
San Joaquín	127.410	0,32	98,80
Quinta Normal	120.986	0,31	99,11
El Bosque	103.874	0,26	99,37
San Ramón	92.466	0,23	99,60
Cerro Navía	70.737	0,18	99,78
Lo Espejo	48.350	0,12	99,90
P. Aguirre Cerda	39.606	0,10	100,00
Total	39.448.693	100,00	

Fuente: Elaboración sobre la base de datos de la Cámara Chilena de la Construcción.

Este ejercicio muestra cómo los metros cuadrados aprobados no se distribuyen homogéneamente en la ciudad; al contrario, existe un crecimiento muy concentrado. Casi la mitad de los metros cuadrados aprobados corresponde a cuatro comunas; y el 90 por ciento, a 15 de las 34 comunas. Es decir, en más de la mitad de las comunas del Gran Santiago (19), que de acuerdo a las proyecciones del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) comprende más de dos millones cuatrocientas mil personas, prácticamente no se ha construido nada.

¿Dónde ha ocurrido el crecimiento? El Plano 1 nos muestra que el 90 por ciento de los metros cuadrados de edificación están localizados en la periferia de la ciudad, mientras que en las zonas intermedias de la ciudad no ha pasado casi nada durante diez años.

Plano 2. Localización del 90 por ciento de metros cuadrados aprobados, 1990-98

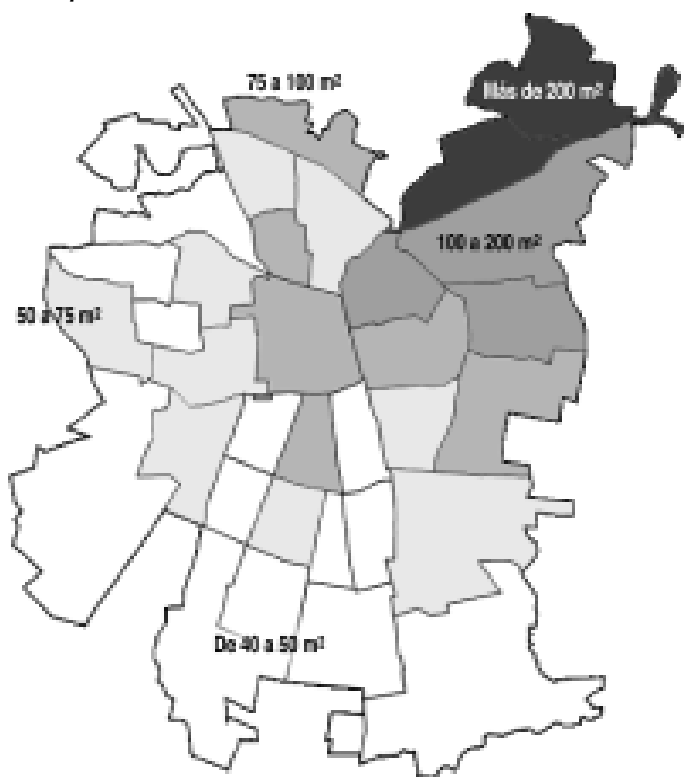


129

El crecimiento de la ciudad se ha dado siguiendo sólo las tendencias del mercado: ausencia de crecimiento y mejoramiento en las áreas consolidadas de la ciudad; construcción de vivienda social en las zonas periféricas de suelo barato; y concentración de oferta de vivienda para sectores de mayores ingresos en la periferia nororiente.

Estas tendencias quedan patentes al observar la distribución de los tamaños promedio de las viviendas aprobadas: hay una gradiente entre los más de 200 metros cuadrados promedio en el nororiente de la ciudad, y unos 40 a 50 metros cuadrados en la periferia poniente y sur.

Plano 3. Tamaño promedio de viviendas 1990–98



130

La baja actividad en las comunas del centro de la ciudad —en algunas de las cuales la construcción ha sido casi igual a cero— ha tenido como consecuencia el deterioro de la infraestructura urbana, y pérdida acelerada del patrimonio urbano y de plusvalía de los terrenos e inmuebles. Esto ha tenido una excepción: la política de repoblamiento que ha impulsado la Municipalidad de Santiago por intermedio de la Corporación de Desarrollo de Santiago, que revirtió las tendencias de decrecimiento, mostrando en la práctica cómo una acción programada y concertada modifica positivamente las tendencias del mercado inmobiliario.

La nueva tendencia de localización de la edificación destinada a oficinas, es tal vez el rasgo más sobresaliente: este uso del espacio comienza a retirarse del centro de la ciudad. El 96 por ciento del total de metros cuadrados está concentrado en 5 de las 34 comunas del Gran Santiago. Es un fenómeno que muestra cómo el proceso de globalización está reestructurando las ciudades, al crear nuevas zonas de servicios, con nuevos patrones de diseño, de localización, complementadas con equipamientos urbanos de alta calidad.

Plano 4. Localización del 90 por ciento del total de metros cuadrados de oficina

131

4. El rostro del temor

Aunque se la considera una ciudad segura entre las grandes urbes latinoamericanas, sus habitantes perciben Santiago como un lugar amenazante, una ciudad de miedo. En la actualidad es relativamente generalizada la sensación de inseguridad vinculada, por una parte, a la violencia delictiva; y por otra, al sistema económico y político-institucional. No obstante, la percepción de inseguridad no se basa, ni tiene su correlato, en las tasas de victimización.

4.1 Inseguridad ciudadana y pérdida del espacio público⁴

La percepción de inseguridad afecta la vida social: disminuyen los contactos sociales, hay una tendencia al autoencierro, y los ciudadanos están

⁴ Véase Enrique Oviedo y Alfredo Rodríguez, "Santiago, una ciudad con temor" (Boletín *Temas Sociales* 26, agosto 1999). Este artículo se basa en la información de un estudio multi-centrado en actitudes y normas culturales respecto de la violencia (Proyecto Activa), realizado en ocho ciudades de América Latina y España, con el apoyo y coordinación de la Organización Panamericana de la Salud y la Oficina Regional de la Organización Mundial de la Salud (OPS/OMS). SUR, Centro de Estudios Sociales y Educación llevó a cabo el estudio en Chile, con el apoyo de la Dirección de Organizaciones Sociales (DOS), del Ministerio Secretaría General de Gobierno.

perdiendo sus espacios públicos de reunión. En la ciudad, los espacios públicos tienden a hacerse privados. En una ciudad segregada socioeconómicamente como Santiago, la percepción de inseguridad en los espacios públicos implica la casi inexistencia de interacción entre habitantes pertenecientes a distintos estratos sociales. La percepción de inseguridad se asocia, por tanto, a un clasismo que es típico de la idiosincrasia chilena y que ha influido en la forma en que hacemos nuestras ciudades, expresada en el hecho de que 41 por ciento de los barrios de la ciudad son socialmente homogéneos.

Uno de los correlatos potencialmente más serios de lo anterior es que los habitantes de Santiago que tienen una percepción de inseguridad en la ciudad, tienden a apoyar la resolución de conflictos nacionales por medios no-pacíficos, a diferencia de aquellos que consideran la ciudad o su barrio como un espacio seguro. Más aún, en ambos grupos —seguros e inseguros—, sorprende ver el alto porcentaje que apoya medios no-pacíficos, considerando el bajo índice de violencia en el país. Este valor cultural es señal de un deteriorado espacio público sociopolítico.

Algunos enfoques teóricos en este ámbito (Martínez, Tironi, Weinstein 1991) permiten sostener que, para superar el miedo, las personas tienden a cierta adaptación conformista, a homogeneizar sus creencias y comportamientos, y a sobrevalorar la fuerza y el poder como medio de resolver diferencias. Por su parte, el estudio de Oviedo y Rodríguez (1999) citado muestra, al menos como conclusión parcial, que la inseguridad ciudadana se asocia positivamente a la debilidad de los valores democráticos, a la existencia de una evaluación negativa de las instituciones sociales, al pesimismo en relación con el futuro del país y a una actitud negativa hacia los medios pacíficos de resolución de conflictos. Así, todavía a fines de la década de los noventa, el 37 por ciento de la población de Santiago manifestaba una opinión favorable a la dictadura o indiferente en relación con la existencia de un sistema democrático o dictatorial. Esta opinión tenía una frecuencia incluso mayor en el estrato más bajo (44 por ciento) que en el mediano (36 por ciento) o el alto (29 por ciento).

La percepción de inseguridad y el abandono del espacio público, tanto físico como social, funciona como un proceso circular y acumulativo. Todo lo anterior nos lleva a pensar que, si perdemos los espacios para la interacción social —en último término, el lugar donde se construye la identidad colectiva—, aumenta la percepción de inseguridad.

4.2 Espacio público e inseguridad por violencia delictiva

Por lo general, los análisis comparativos de índices de violencia han considerado Santiago como una ciudad segura en el contexto latinoamericano. Uno de los estudios precursores en este ámbito (Duff & Mac Cammant 1976) sitúa a Chile entre los tres países con más bajos índices en América Latina.

Las tasas de violencia, tanto en Santiago como en el país, no han aumentado en los últimos diez años. No obstante, el tema de la seguridad ciudadana está cada vez más presente en las noticias de los medios de

comunicación masivos y en las opiniones que registran las encuestas, en especial cuando se trata de delincuencia.

En el caso de Santiago, sus habitantes manifiestan mayor inseguridad en los espacios públicos que en los privados, situación contradictoria cuando se la compara con la información estadística nacional. Según esta, los hurtos, los robos con fuerza y los robos con violencia, afectan más a las residencias que a las personas, instituciones o vehículos (Oviedo 1994).

Cuadro 9. Percepción de inseguridad según estrato socioeconómico, Santiago, Chile, 1997

Lugar y nivel de seguridad	Percepción de inseguridad		
	Estrato alto %	Estrato medio %	Estrato bajo %
Casa o departamento			
Seguro	92,3	89,4	84,5
Inseguro	7,7	10,6	15,5
Calles del vecindario durante el día			
Seguro	94,6	84,7	77,1
Inseguro	5,4	15,3	22,9
Calles del vecindario durante la noche			
Seguro	71,4	58,2	55,3
Inseguro	28,6	41,8	44,7
Medios de transporte público			
Seguro	36,4	32,3	34,8
Inseguro	63,6	67,7	65,2
Centro de la ciudad			
Seguro	29,3	28,6	28,7
Inseguro	70,7	71,4	71,3
	(N=168)	(N=349)	(N=695)

133

Fuente: Oviedo y Rodríguez (1999).

Durante los años noventa, ha habido ausencia de organización autónoma y de participación entre las comunidades pobres de la ciudad, junto con una falta de perspectivas de largo plazo. Se ha perdido capital social y también lo que se llamó *movimientos poblacionales*, esto es, política en el ámbito comunitario, vecinal, preocupada de la representación y no sólo del acceso a programas estatales.

En los barrios populares, el reconocimiento político y la efectividad práctica del liderazgo se han deteriorado, y está de moda hablar de la 'crisis de las organizaciones'. Al mismo tiempo, muchos de los liderazgos sociales mantienen una perspectiva fuertemente crítica tanto de la política como de los políticos. Desde otro punto de vista, esto revela el repliegue de una energía social que permanece intacta, pero al margen de la esfera política y estatal, percibida como ajena (Salazar 1988).

Por otra parte, la vida en los vecindarios pobres de Santiago se ha hecho más peligrosa, dando a la seguridad ciudadana el rango de problema central. Se han debilitado los mecanismos organizacionales que antes actuaban como un freno a la violencia y al crimen. Como consecuencia, los barrios se han desarticulado y devenido más inseguros, y la gente busca soluciones por la vía de reforzar la presencia policial. La exacerbación de este problema se aso-

cia estrechamente a las manifestaciones de desigualdad, en particular allí donde la realidad de la pobreza choca con los estilos de vida basados en el consumo, promovidos tan implacablemente por los medios de comunicación. La penetración de las drogas en los barrios pobres de la ciudad, en especial entre los jóvenes, ha llevado también a la creación de nuevos grupos y modificado la estructura de poder al interior del barrio mismo. Y esto hace aún más difíciles las tareas de liderazgo y la construcción de nuevas relaciones sociales.

5. ¿Es posible gobernar Santiago?

¿Qué hacer —como decíamos al comienzo— con este Santiago segregado, temeroso y fraccionado? Porque en la ciudad el habitante no sólo habita o trabaja, sino también puede ser ciudadano. Es más, es en la ciudad donde el ciudadano adquiere conciencia de sus derechos políticos y socioeconómicos y donde expresa sus demandas. Es en la ciudad, por último, donde el ciudadano puede constatar que la democracia adquiere un sentido también para su cotidianidad: cuando las demandas de su comunidad organizada son atendidas por la autoridad o cuando se resuelven conflictos urbanos respetando sus derechos.

134 **5.1** Para que lo anterior sea una realidad, *la ciudad requiere estar organizada administrativa y políticamente*. Esto no ocurre en Chile, donde —según hemos visto— las ciudades no tienen un estatuto político y administrativo *en tanto tales*. Por ello, las ciudades chilenas, particularmente aquellas que han adquirido características metropolitanas, son parte sustancial del (aún pendiente) perfeccionamiento democrático de las instituciones políticas en Chile.

El debate que se anuncia como parte de la reforma a la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, destinada a elegir democráticamente los consejeros regionales, ofrece una oportunidad *para incorporar la noción político-administrativa de ciudad* en nuestro ordenamiento institucional. Con ello, se podría definir la modalidad de funcionamiento de sus órganos, especialmente los referidos a la participación ciudadana; la forma de elección de sus autoridades, su financiamiento y administración. Dado el papel estratégico de los municipios en la gestión urbana, su presencia debe ser muy gravitante en la organización de esas futuras administraciones urbanas o metropolitanas.

Esta construcción política y administrativa de la ciudad requiere avanzar en el proceso de descentralización. En efecto, si el municipio está llamado a jugar un papel central en la gestión urbana, deberá contar con las competencias y recursos necesarios. De otro modo, la instancia que los reúne y coordina, cualquiera sea su denominación —*administración de la ciudad o gobierno metropolitano*—, terminará ocupada con los municipios deficitarios y las urgencias urbanas (inundaciones, episodios ambientales), perdiendo toda visión y conducción político-estratégica de la ciudad.

La descentralización para la ciudad implica, entre otras cosas, que tarde o temprano su autoridad máxima deberá ser elegida directamente por la ciudadanía.

5.2 Es necesaria una *distribución más equilibrada en el espacio urbano de las intervenciones tanto del Estado como del mercado*. Veíamos que, en los últimos diez años, la construcción tanto de vivienda como de establecimientos para servicios y producción industrial, se ha concentrado visiblemente en las comunas periféricas de la ciudad, presionando la ciudad hacia su crecimiento en expansión. Son conocidos los efectos ambientales y económicos de tal proceso.

Las políticas habitacionales de la próxima década deberán ajustar sus mecanismos de financiamiento y determinación de uso del suelo para viviendas y desarrollo urbano, de manera de tender a un mejor aprovechamiento del suelo de las áreas que rodean el núcleo central de la ciudad. Allí se advierte desde hace años signos visibles de deterioro, partiendo por el parque habitacional. Esto constituye un desarrollo ineficiente de la ciudad, por cuanto desaprovecha una infraestructura normalmente consolidada, generalmente la de mejor calidad en toda la ciudad. Por ello, es urgente resolver, con participación de los usuarios, las acciones de mantenimiento del parque habitacional existente, lo que deberá contemplar su entorno urbano como parte de la política habitacional y territorial futura.

5.3 *La recuperación de los espacios públicos* deberá ser la gran prioridad estratégica del desarrollo urbano de la próxima década. Espacios públicos hay muchos, desde la calle hasta las áreas silvestres protegidas, pasando por los parques y áreas de uso múltiple (representación, deporte, esparcimiento, juegos y ornato). En los años recientes, el único espacio público ganado al rápido desarrollo inmobiliario es aquel destinado a satisfacer las demandas de los vehículos motorizados. De hecho, gran parte de las políticas de transporte urbano han tendido a privilegiar siempre los medios y sistemas de transporte (licitación de recorridos, plan de modernización de omnibuses, innovación tecnológica de sistemas de combustión, concesiones de vías urbanas), antes que al ciudadano usuario. Este, en su condición esencial de peatón, encuentra cada vez menos espacio, seguridad y tranquilidad en la ciudad.

Es necesario concentrar los esfuerzos de recuperación de tales áreas. Sin perjuicio de las especificidades regionales y locales, Santiago podría focalizar sus programas en aquellos espacios que ofrezcan beneficios a grupos prioritarios, como las familias, los niños y adultos mayores. La experiencia internacional comparada ofrece innumerables modalidades de fácil implementación en el corto plazo, desde la habilitación de ciclovías y similares los fines de semana sobre vías construidas para el transporte de alta demanda (avenidas, carreteras urbanas), hasta la remodelación —con participación de los vecinos— de calles y sitios eriazos para uso peatonal o esparcimiento en zonas mixtas o con destino residencial. Cuando la gente de Santiago pueda recuperar la confianza en su barrio y hacer de los

espacios públicos metropolitanos o vecinales una extensión de sus viviendas, la ciudad habrá recuperado algo de su sentido humano.

Es esencial que este esfuerzo de recuperación se efectúe con los ciudadanos y sus organizaciones. El espacio público debe recoger las preferencias e intereses locales de la gente. Pues, aparte de la recuperación de calidad de vida en la metrópolis, lo que está aquí en juego es la restitución de las certidumbres y confianzas básicas de las personas, tanto en la capacidad de creación y vivencias colectivas, como en el sentimiento de pertenencia a un espacio común donde se funda el sentimiento de un *nosotros* ciudadano.

Referencias bibliográficas

- 136 De Mattos, C. 1999. "Santiago de Chile, globalización y expansión metropolitana: lo que existía sigue existiendo". *EURE, Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos y Regionales* (Santiago: Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, P. Universidad Católica de Chile) 25, no. 76: 29-56.
- Duff, E. and J. Mac Cammant. 1976. *Violence and repression in Latin America*. New York and London: The Free Press.
- Martínez, J.; E. Tironi, E. Weinstein. 1991. *Personas y escenarios en la violencia colectiva*. Vol II de *La violencia en Chile*. Santiago: Ediciones SUR.
- Mideplan. Véase Ministerio de Planificación y Cooperación.
- Ministerio de Educación. 1997. *Resultados prueba SIMCE 1997*. Santiago: Ministerio de Educación.
- Ministerio de Planificación y Cooperación. 1997. *Pobreza y distribución del ingreso en Chile, 1996*. Resultados de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional. Santiago: Mideplan.
- Oviedo, E. 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" *Proposiciones* 22. Santiago: Ediciones SUR, pp. 173-207.
- Oviedo, E. 1994. "Violencia urbana, percepción o realidad: el caso de la ciudad de Santiago". Programa de Gestión Urbana de Naciones Unidas, *Ciudad y Violencia*. Ecuador: PGU.
- Oviedo, E. y A. Rodríguez. 1999. "Santiago, una ciudad con temor". *Temas Sociales* (Boletín del Programa de Pobreza y Políticas Sociales) 26 (agosto). Santiago: SUR Centro de Estudios Sociales y Educación.
- Salazar, Gabriel. 1988. Presentación de "Sociedad Civil, participación y ciudadanía emergente". *Proposiciones* 28. Santiago: Ediciones SUR, pp. 7-10.

Las batallas urbanas de principios del tercer milenio

María Elena Ducci

Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, Pontificia Universidad Católica de Chile

Este trabajo da cuenta de una reflexión sobre lo que está sucediendo en el país, y específicamente en Santiago, entre las distintas fuerzas que se conjugan para dar forma a la ciudad, con especial atención al papel que desempeñan las organizaciones de ciudadanos. Partiendo de una concepción de la ciudad como productora de crecimiento, se revisa la realidad chilena de fines del segundo milenio y se muestran ejemplos concretos que ilustran la forma como se está dando este juego de fuerzas siempre cambiante.

137

1. La ciudad como maquinaria de crecimiento

Un buen concepto para entender la forma en que funciona la ciudad de hoy, cómo se van definiendo las propiedades de sus espacios y decidiendo el futuro de sus habitantes, es el de “máquina de crecimiento” (*growth machine*) propuesto en 1976 por Harvey Molotch (1976: 309–330). A pesar de que algunas de sus observaciones fueron desarrolladas hace más de veinte años para ciudades de Estados Unidos, hay planteamientos que siguen siendo válidos y nos ayudan a entender mejor ciertos procesos en curso hoy día en nuestras ciudades. El concepto de *maquinaria urbana* no da cuenta cabal de todas las fuerzas que en este momento cumplen una función importante en la dinámica urbana, pero sirve como base para avanzar en la comprensión de los complejos fenómenos que están creando y recreando la ciudad de hoy.

Molotch (1976) sostiene que el suelo es el elemento básico del lugar y, al mismo tiempo, es un bien transable en el mercado, que permite obtener riqueza y poder. Por lo mismo, indica, algunas personas “muy importantes” tienen un gran interés en el suelo urbano. Por otra parte, el crecimien-

to es la esencia política y económica de cualquier ciudad o localidad, por lo que pasa a ser un tema clave para las elites locales, en torno al cual necesitan llegar a acuerdos. La forma como se produce este crecimiento, que implica poner en marcha una cadena de fenómenos, es un tema fundamental para las personas que se preocupan por su localidad y que tienen los medios para transformar su preocupación en una fuerza política. Por esto, sostiene, “la ciudad es, para aquellos que cuentan, una máquina de crecimiento” (p. 310).

Once años después, Logan y Molotch (1987: 50–98) desarrollaron más este concepto de maquinaria urbana, examinando quiénes son las personas y organizaciones con interés en determinados lugares y la forma en que tales intereses afectan al territorio. Sostienen que, para algunos, el suelo urbano tiene un “valor de cambio” y, para otros, un “valor de uso”, y que el Estado interviene en varios niveles en la distribución de los valores de uso y de intercambio. En contraste con la retórica de valores de uso que generalmente marca el discurso del gobierno, las políticas implementadas muchas veces promueven el crecimiento y el aumento de las rentas y rara vez fomentan los valores de uso (Molotch 1990: 3). Los empresarios locales, por su parte, ven el suelo como un potencial valor de cambio, por lo que buscan constantemente aumentar el valor de su zona atrayendo inversiones hacia ella, pero sin tomar en cuenta el efecto que esto pueda tener en los residentes urbanos. Para estos últimos, ese mismo suelo tiene, además y muchas veces en forma predominante, un valor de uso, el que se relaciona directamente con la calidad de vida, como se verá más adelante.

138

La búsqueda del aumento de los valores de cambio tiene tal fuerza, que las ciudades y, dentro de ellas, las distintas comunas, compiten para atraer inversiones hacia su territorio. Las ciudades se organizan como empresas dedicadas al incremento de los niveles de renta agregados a través de la intensificación del uso del suelo. Es así como la ciudad se transforma en una “máquina de crecimiento”. Surge, de esta forma, una “ética del crecimiento” que penetra todos los aspectos de la vida local, incluyendo el sistema político, la agenda de desarrollo económico y hasta las organizaciones culturales. A pesar de que el crecimiento es generalmente presentado como algo positivo para todos los residentes, en realidad las ventajas y desventajas del crecimiento se reparten en forma muy desigual (Logan y Molotch 1987: 85–97).

Al analizar la realidad actual chilena, y específicamente lo que ocurre en Santiago, aparece un pequeño, pero muy importante, grupo de personas o empresas que manejan los bienes raíces y para las cuales el suelo y su desarrollo es la herramienta de generación de riqueza que las hace pesar en el contexto político nacional. Esta es la elite a la que se refiere Molotch. Para sus miembros, la ciudad necesita crecer, y en lo posible en extensión, ya que por lo general son los propietarios de toda la periferia urbana desde décadas antes de que el crecimiento de la ciudad llegue a ella. Esto explica las fuertes presiones a las que las empresas inmobiliarias y constructoras someten al Estado, a fin de que se permita extender indefinidamente los límites de la ciudad. Sin embargo, también el crecimiento se está

dando como renovación de zonas más centrales, en las que se aumenta la densidad y la superficie vendible para abrir nuevas áreas al mercado de los bienes raíces. Es el caso de la renovación de Santiago Poniente, donde antiguas y señoriales mansiones deterioradas dan paso a edificios de hasta veinte pisos que ofrecen vivienda subsidiada.

1.1 ¿Cómo se toman las decisiones en esta maquinaria urbana?

Edelman¹ sostiene que existen dos tipos de políticas: por una parte, las políticas “simbólicas”, que se refieren a los grandes temas, como la moralidad pública o las reformas institucionales, y están diariamente en los titulares de la prensa. Un excelente ejemplo de política simbólica es el Plan de Transporte Urbano 2000–2005 para la Región Metropolitana de Santiago, publicado en la prensa el 8 de noviembre de 2000. Si se toma en cuenta que en 1994 se publicó un plan similar para el período 1995–2000 y que, de las medidas propuestas entonces, no se ha cumplido ni siquiera un tercio, puede esperarse que este nuevo plan vuelva a quedar mayoritariamente en buenas intenciones.

Por otra parte, existe una política “implícita”, a través de la cual se toman las decisiones que verdaderamente afectan a las personas. Esta surge de negociaciones privadas en comités y comisiones de alto nivel donde participan “aquellos que cuentan”, y por su intermedio se decide cómo se distribuyen los bienes y servicios entre los distintos grupos de la sociedad.

Generalmente invisible, relegada a negociaciones entre comités, este es el tipo de política que determina quién, en términos materiales, obtiene qué, dónde y cómo. (Molotch 1990: 313)

139

La calidad de vida de las personas que residen en la ciudad es consecuencia, en gran parte, de las decisiones que se toman a través de esta maquinaria de crecimiento. En un contexto de reestructuración del Estado y la economía en el cual se encoge cada vez más el ámbito de acción estatal, la calidad de la vida urbana pasa a depender fundamentalmente de las decisiones que los inversionistas privados tomen acerca de determinado territorio. Como la inversión privada, siguiendo su propia lógica interna, se centra en aquellos proyectos y territorios donde la probabilidad de ganancia es mayor, el resultado es una profunda segregación urbana, de la cual Santiago es uno de los ejemplos más nítidos en América Latina.

En Santiago, los barrios donde se concentra la mayor capacidad económica son comparables a muchos vecindarios de sectores medios altos y altos en países del norte. Se despliegan en grandes extensiones de territorio caracterizable como ‘ciudad jardín’, en que las áreas verdes y la belleza tienen un lugar preponderante y están servidos por modernos malls donde se ofrecen todos los productos de la globalización y el éxito económico.

¹ Murray Edelman, *The Symbolic Uses of Politics* (Urbana: University of Illinois Press, 1964), citado por Molotch (1976), p. 4.

En el otro extremo están las grandes extensiones de la ciudad donde viven los más pobres, caracterizadas por mala calidad de la vivienda, falta de áreas verdes, espacios públicos inexistentes o abandonados, escasez y mala calidad del equipamiento, etc. En la generación de estas áreas también participa el sector privado (que en Chile construye la mayor parte de la vivienda social), pero responde a “lo que la gente puede pagar”, y al parecer los pobres no pueden pagar más que mala calidad, dimensiones mínimas y fealdad.

En Estados Unidos, los gobiernos locales han descubierto que la única forma de mejorar las condiciones de vida de su población, es conseguir financiamiento a través de las inversiones que se realizan en su territorio. Por ello, negocian con los inversionistas y les exigen ciertas compensaciones para enfrentar los costos directos de infraestructura asociados con sus proyectos (agua, saneamiento, caminos). Estas exigencias se ampliaron en los años noventa para incluir efectos indirectos, como la congestión de tránsito vehicular generada en lugares no inmediatos al proyecto en cuestión. Últimamente, los gobiernos locales están exigiendo a los inversionistas compensar ciertos costos sociales, por ejemplo construyendo jardines de niños en los edificios de oficinas, albergues para jóvenes en los hoteles de lujo, o vivienda social con sus condominios caros. Algunos gobiernos locales llegan a exigir capacitación para el trabajo y/o apertura de los nuevos empleos generados a los residentes locales. Aunque las magnitudes actuales de las exigencias son bastante bajas, es muy importante su potencial para balancear la dotación y calidad de los servicios, y tienden a hacerse más intensivos y generalizados en el futuro (Molotch 1990: 313).

140

Este sistema de exigir compensaciones a los inversionistas es una forma de pagar los costos sociales de las inversiones de capital. Es un intento por controlar (o influir) el crecimiento, y constituye el instrumento más importante, además de la autoridad establecida, para alcanzar una situación más equilibrada en las condiciones de vida de la comunidad. Aunque “es una forma imperfecta de compensar la falta de políticas responsables en el ámbito estatal y nacional, es mejor que la clase de estragos que ocurrirían si las máquinas de crecimiento mantuvieran su completa hegemonía, sin ninguna compensación sobre el daño producido por el desarrollo” (Molotch 1990: 313).

¿Qué sucede en Chile, y específicamente en el caso de Santiago? Lo que ocurre es que las comunas más ricas tienen la capacidad de mejorar la calidad de vida de sus habitantes, pero las diferencias de ingresos y gastos entre ellas y las comunas más pobres es abismal, como lo muestra el siguiente cuadro.

Cuadro 1: Diferencias entre comunas ricas y pobres, Región Metropolitana de Santiago, 1997. Población, ingresos y gastos municipales per cápita (en pesos de 1998)

Comunas	Población	Ingreso per cápita	Gasto per cápita
Santiago	229.761	250.137	237.549
Providencia	109.324	248.139	226.122
Vitacura	83.510	193.525	187.646
Las Condes	222.886	160.873	158.889
La Granja	146.153	29.482	26.935
Cerro Navia	164.768	30.162	26.177
El Bosque	187.799	26.346	26.045
La Pintana	230.758	28.701	24.242
Promedio RM	—	66.592	63.158

Fuente: INE (1997); y Rodríguez y Winchester (2000), Cuadro 9.

Los cuatro municipios más pobres incrementaron sus ingresos en un 21 por ciento y sus gastos en 37 por ciento entre 1992 y 1997, en tanto que los cuatro municipios más ricos lo hicieron en 82 y 98 por ciento, respectivamente, en el mismo período. El Municipio de Santiago (centro original) gasta casi diez veces más por habitante que el municipio más pobre, y cuatro veces más que lo que gastan en promedio todos los municipios de la Región Metropolitana.

Si observamos la distribución de la población por niveles de ingreso (Cuadro 2), resultan aún más evidentes las grandes diferencias que se dan entre las comunas de Santiago. Comunas como Vitacura, Providencia y Las Condes, tienen un 3 por ciento o menos de población de los estratos más bajos (D y E), en tanto que, en el otro extremo, hay once comunas donde no reside nadie que pertenezca a los estratos superiores (ABC1).

141

Cuadro 2: Región Metropolitana de Santiago. Comunas seleccionadas. Distribución porcentual de la población por grupos socioeconómicos

Comuna	Grupo socioeconómico		
	ABC 1	C2 C3	D y E
Santiago	3,2	66,3	30,5
Providencia	35	62	3
Vitacura	66,5	33,5	0
Las Condes	60,5	37	2,5
La Granja	0	45,5	54,5
Cerro Navia	0	22	78
El Bosque	0	42,5	57,5
La Pintana	0,6	16,5	82,9
San Ramón	0	21,5	78,5
Peñalolén	0	27,5	72,5

Fuente: INE (1992).

Queda así en evidencia la extrema segregación que presenta la Región Metropolitana de Santiago, la cual permite sostener que en su interior coexisten diferentes ciudades. A pesar de la vigencia de un fondo redistributivo (FNDR, Fondo Nacional de Desarrollo Regional) cuyo objetivo es disminuir las inequidades entre comunas mediante el traspaso de exce-

dentes desde las más pudientes hacia las más pobres, estas últimas enfrentan todo tipo de carencias, también relacionadas con la excesiva segregación que se da en la ciudad. Así, las comunas más pobres concentran sólo vivienda social que no paga impuestos sobre la renta, y los municipios tampoco perciben ingresos por pago de servicios, por ejemplo, de recolección de basura, ya que los sectores de menores recursos están exentos de este pago.

Resulta así muy difícil en Chile, para las comunas más pobres, atraer inversiones que puedan proporcionar compensaciones importantes. Por esta razón, es imprescindible perfeccionar el FNDR para que realmente funcione como un instrumento redistributivo, o generar otros mecanismos (por ejemplo, acuerdos entre dos o más comunas) que permitan mejorar las condiciones de vida de los que más lo necesitan.

2. Los actores: El Estado y el sector privado

142 Los principales protagonistas de este juego que va dando origen a la ciudad y recreándola, son, entonces, el Estado, los grupos privados y los ciudadanos. Cada uno de ellos juega un papel distinto, mientras el Estado intenta mediar en los conflictos que van surgiendo entre los promotores de bienes raíces y los ciudadanos, al mismo tiempo que procura cumplir con sus propios proyectos y metas de desarrollo. Examinaremos en más detalle la función que cumple cada uno de estos actores al interior de la maquinaria urbana. En esta sección trataremos los dos primeros, dejando el análisis del papel que están desempeñando los ciudadanos para la sección siguiente, en la cual se examinan las batallas que sostienen en la ciudad.

2.1 El Estado

El Estado chileno, al igual que la mayor parte de los estados latinoamericanos, ha pasado por más de dos décadas de reestructuración, proceso orientado a disminuir progresivamente el tamaño del aparato administrativo. Sus tareas se van restringiendo cada vez más a las de supervisión y generación de normativas para guiar el desarrollo. Su objetivo central es el desarrollo económico, el cual prioriza frente a otras demandas, a pesar de un discurso a favor de la redistribución y del medio ambiente. Debe reconocerse, sin embargo, que el Estado chileno ha demostrado una capacidad mayor que el de otros países en desarrollo para dar cumplimiento a las normativas; y también que, a pesar de los cambios políticos, ha mantenido y perfeccionado diversas políticas sociales que han determinado que los sectores más pobres tengan, en general, un mejor nivel de vida que sus pares de otros países en desarrollo (PNUD 2000). Una expresión de lo anterior es el aumento sostenido que ha experimentado el Índice de Desarrollo Humano del país que elabora anualmente Naciones Unidas. Chile ha pasado a ser uno de los

cuatro países latinoamericanos considerados como países de alto desarrollo humano, como se observa en los siguientes cuadros.

Cuadro 3: Evolución del Índice de Desarrollo Humano y PIB per cápita (en dólares de 1995). Chile y América Latina 1975–98

Año	1975	1980	1985	1990	1998
IDH (Índice de Desarrollo Humano)					
Chile	0,702	0,736	0,753	0,780	0,826
América Latina y el Caribe	—	—	—	—	0,758
PIB (Producto Interno Bruto)					
Chile	1.842	2.425	2.345	2.987	4.784
América Latina y el Caribe	3.166	3.679	3.407	3.380	3.930

Fuente: PNUD, Informe de Desarrollo Humano 1999. http://www.hdr.undp.org/reports/global/2000/en/pdf/hdr_2000_back1.pdf

Cuadro 4: Índice de Desarrollo Humano, 1990–99. Comparación entre países latinoamericanos.

Año	1999	1998	1990
Países de alto nivel de desarrollo humano			
Chile	34	38	38
Argentina	39	35	43
Uruguay	40	39	32
Costa Rica	45	48	40
Países de mediano nivel de desarrollo humano			
Trinidad y Tobago	46	50	39
Venezuela	48	65	44
Panamá	49	59	54
México	50	55	45
Colombia	57	68	61
Cuba	58	56	62
Ecuador	72	91	77
Brasil	79	74	60
Perú	80	80	78
Jamaica	82	83	59
Paraguay	84	81	73
República Dominicana	88	87	80
El Salvador	107	104	94
Bolivia	112	114	110
Honduras	114	113	100
Guatemala	117	120	103
Nicaragua	121	121	116
Países de bajo nivel de desarrollo humano			
Haití	152	150	125

Fuente: PNUD, Informe de Desarrollo Humano 1991, 1998, 1999. Búsqueda Internet: <http://www.undp.org/hdro/>

En un mundo abierto a la globalización, donde las ciudades compiten por atraer capitales externos, el desarrollo urbano es, sin duda, una preocupación central para el Estado, que debe generar las condiciones para hacer atractivas las ciudades, en especial su ciudad capital. A pesar de

ello, no parece existir un consenso o un plan explícito sobre el modelo de ciudad que se quiere alcanzar, y se está aplicando un “urbanismo fragmentario” (Ramos 1999), basado en megaproyectos promovidos por la iniciativa privada (grandes desarrollos residenciales, centros comerciales, industriales y de oficinas). Paralelamente, el Estado se concentra en producir la vivienda social y la infraestructura básica para los sectores más pobres, intentando generar condiciones de rentabilidad suficientes para que el sector privado se interese en su construcción.

Sin embargo, no puede olvidarse la importancia del papel que desempeña el Estado en la generación de infraestructura, elemento indispensable para dar accesibilidad al territorio y abrirlo al mercado de bienes raíces. En los años noventa, cuando comenzó a aceptarse que los recursos de un Estado cada vez más pequeño se hacían crecientemente limitados, se desarrolló en Chile el mecanismo de las concesiones como una forma de generar infraestructura con capitales privados, que recuperan su inversión cobrando, durante un tiempo determinado (20–30 años), por la utilización de esa infraestructura. Con esta modalidad, se han construido así en el país carreteras interurbanas y vías intraurbanas en Santiago.² Uno de los casos analizados más adelante trata sobre los intentos de construir la primera vía urbana concesionada en Santiago, la Costanera Norte, por ser terminada en el año 2004.

Ahora bien, cuando se habla de “el Estado”, pareciera que se hace referencia a un Estado monolítico, que actúa siempre en el mismo sentido frente al desarrollo de la ciudad. Es importante entender que esto no es así y, en particular, conocer mejor cómo participan las instituciones del Estado que tienen una influencia más directa en el desarrollo urbano: los ministerios de Vivienda y Urbanismo (Minvu), de Obras Públicas y de Transportes y Telecomunicaciones (MOPTT), y los municipios, visualizados estos últimos como las instituciones más cercanas a los ciudadanos.

Aunque teóricamente el ministerio responsable del desarrollo urbano en Chile es el de Vivienda y Urbanismo,³ sus capacidades son limitadas y su postura frente al desarrollo urbano es muy diferente a la de otros organismos del Estado. Esto es especialmente notorio cuando se contraponen las políticas de generación de infraestructuras que promueve el MOPTT y los planes y propuestas del Minvu, siendo las primeras las que han determina-

² El documento “Sistema de concesiones en Chile, 1990–2003”, de la Subsecretaría de Obras Públicas, del Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones, plantea que “a partir de los años 1992–93 comienza un plan de concesiones de obras a través de capitales privados (...). Con la inversión privada se ejecutaron diversos proyectos, entre otros: la autopista de La Serena a Puerto Montt con unos 1.500 km en ocho concesiones; Nueva Ruta 78: Santiago – San Antonio, Ruta 68: Santiago – Valparaíso – Viña del Mar, y Troncal Sur en el Valle del Aconcagua; Ruta de la Madera y Acceso Norte Concepción (...). Además, se ha renovado y ampliado prácticamente todos nuestros aeropuertos (...). Además, en estos años se construyen en la Región Metropolitana modernas autopistas, como son Autopista Central, Costanera Norte y dos sectores de la Circunvalación Américo Vespucio”. [<http://www.mop.cl/documentos/Documento%20Concesiones%20Final.pdf> (Consultado el 10/12/2003)]

³ Está encargado de realizar y/o aprobar los planes reguladores urbanos, principales instrumentos de la planificación urbana del país.

do, y siguen determinando, hacia dónde y cómo crece la ciudad, dejando obsoletas las propuestas del Minvu. El ejemplo de mayor visibilidad en la década de los noventa en Santiago ha sido la Costanera Norte, proyecto concesionado del MOPTT actualmente en ejecución que promueve la extensión de Santiago hacia el nororiente, en contra de las declaraciones constantes del Minvu respecto de la urgencia de detener el crecimiento en extensión para impedir un mayor deterioro de la calidad de vida de los capitalinos.

La función del Minvu que más ha impactado e impacta a la ciudad es la producción de viviendas sociales, cuya localización, desde los años setenta, ha sido guiada por las fuerzas del mercado, que las ha empujado hacia una periferia seleccionada (preferentemente, el sur y el norponiente de la Región Metropolitana), colaborando con ello al aumento de la segregación en la ciudad (Sugranyes 2000).

En 1994, después de más de treinta años de la formulación del último plan regulador de Santiago, el Minvu logró la aprobación de un nuevo Plan Intercomunal, con un objetivo central: frenar el crecimiento en extensión de la ciudad, aumentando para ello la densidad habitacional de 100 a 150 habitantes por hectárea como promedio. Este plan generó airadas reacciones por parte del sector privado, incluida la Cámara de la Construcción, que llevaron a la Subsecretaría de Vivienda y Urbanismo a declaraciones públicas sobre la “flexibilidad” que se le daría a esa normativa, según la cual cada proyecto importante sería estudiado como un caso singular (Tschorne 2000). Tales medidas no parecen sino reforzar la tendencia a un urbanismo fragmentario, a una ciudad hecha a pedazos por medio de grandes proyectos inmobiliarios que responden a la lógica del mercado.

145

Por otra parte, el organismo con mayor peso en lo que ocurre hoy día en las ciudades es el responsable por la producción de la infraestructura: el MOPTT, cuya influencia y poder al interior del aparato de Estado son muy superiores a los del Minvu. Tal poder está ligado directamente con el monto de los recursos que maneja, al ser la entidad encargada de la generación de las obras de infraestructura más relevantes: aeropuertos, carreteras y vialidades primarias, puentes, etc. En un contexto de desvalorización y resistencia frente a la planeación, son las grandes obras de infraestructura las que han estado definiendo hacia dónde y cómo crece la ciudad.⁴ El caso más emblemático de la última década en Santiago es la apertura hacia el aeropuerto de la Circunvalación Américo Vespucio, terminada a fines de los años ochenta. Esta vía conectó el hasta entonces aislado sector norte de las comunas de Huechuraba y Conchalí con la zona oriente de la capital, donde se concentra la población de mayores recursos, y abrió todo un nuevo mercado de expansión para los bienes raíces. La comuna de Huechuraba pasó a ser, de una trastienda de la ciudad con cierto desarrollo habitacional popular (originalmente, campamentos de la década de los sesenta), a la prolongación del “barrio alto”, donde, tras la moderna franja

⁴ Planificadores como Marcial Echeñique, profesor de Harvard y ex asesor de dos ministros de Obras Públicas en los años noventa, plantean que sólo existe la planificación de la infraestructura.

de industrias y servicios que bordean la carretera al aeropuerto, se está construyendo la ciudad jardín de los años 2000, manifiestamente aislada de las zonas populares aledañas.

2.2 El sector privado

El sector privado, propietario muchas veces del suelo o el capital —o ambos—, intenta maximizar su ganancia de acuerdo a su propia lógica interna, y para ello procura continuar el crecimiento ilimitado de la ciudad mediante la ocupación de las áreas periféricas. Cada uno de los promotores de bienes raíces intenta que el Estado genere las condiciones para que sus terrenos aumenten su valor, y paralelamente busca evitar al máximo los controles al crecimiento, oponiéndose a los instrumentos de planificación que determinan restricciones de uso y de densidad. Para ello utiliza mecanismos de presión política, como la capacidad potencial de la industria de la construcción para generar empleo, elemento de gran peso en una etapa como la actual, cuando el desempleo ha pasado a ser la mayor preocupación nacional. Por este afán de evitar los límites del crecimiento a la expansión urbana, ha surgido un creciente interés en el sector privado por tener una voz y capacidad de decisión en la formulación de los planes reguladores. Es así como ha desarrollado la ya mencionada campaña de oposición al Plan Regulador Intercomunal aprobado en 1994, el cual, desde la perspectiva de los agentes inmobiliarios, limita sus derechos a obtener ganancias de sus terrenos.

146

Al capital inmobiliario le interesa, como es lógico, obtener el máximo posible de ganancia con el desarrollo de su terreno o proyecto y, por lo mismo, dará prioridad a aquellos proyectos más rentables, como son los grandes artefactos urbanos (malls, conjuntos de oficinas, centros comerciales especializados) (De Mattos 1999), y barrios o conjuntos residenciales exclusivos. Pero también en este caso sería un error considerar el capital inmobiliario como un ente monolítico, orientado unidireccionalmente. Así como hay grandes diferencias entre distintos organismos del Estado, también las hay entre los intereses de los distintos grupos inmobiliarios, que a veces compiten ferozmente por mercados limitados. Así, los propietarios de terrenos en diferentes sectores de la ciudad intentarán conseguir el apoyo estatal para aumentar el potencial (y valor) del área donde se localizan estos. La valorización de un sector puede darse por medio de la introducción o mejoramiento de la infraestructura, mediante la liberalización de normativas o la oferta de incentivos especiales para promover el desarrollo. De hecho, este último mecanismo es el que ha utilizado el Estado en Santiago Poniente para arrancar un proceso de renovación de un área de la ciudad que estaba experimentando un acelerado proceso de desarrollo.⁵

⁵ Para lograr el repoblamiento de Santiago Poniente, la Municipalidad de Santiago hizo un convenio con el Minvu, el cual duplicó los subsidios habitacionales que se localizaran en esa área, abriendo así un nuevo nicho destinado a la construcción de vivienda subsidiada para sectores medios-bajos. Este programa ha logrado atraer inversiones al área, aunque a costa de la destrucción de gran parte del patrimonio histórico de esa zona.

Un fenómeno que se está observando recientemente en Santiago es la propuesta de gigantescos megaproyectos residenciales y mixtos, cuya oferta está dirigida a sectores medios altos y altos. La oferta potencial sobrepasa con mucho las posibilidades de demanda del mercado inmobiliario y, de hecho, muchos de estos proyectos se han quedado en esa fase. Una hipótesis que parece acertada es que, frente a un plan regulador que pone un límite férreo al crecimiento, los pequeños proyectos no tienen ninguna posibilidad de ser aprobados en las instancias superiores (aunque el municipio los acepte, los proyectos son detenidos en las instancias ministeriales si no se rigen por la normativa aprobada para la Región Metropolitana). Por su parte, los megaproyectos, que son tratados en forma especial, han mostrado una mucho mayor capacidad de ser autorizados como casos excepcionales (Poduje 2000). Si a lo anterior se suma el hecho de que un terreno con permisos aprobados eleva en forma importante su valor, que los propietarios pueden solicitar créditos basados en el valor del terreno y, además, que esos créditos no necesariamente deben ser utilizados en la construcción del proyecto, surge aquí un hábil mecanismo legal para obtener financiamiento privilegiado que puede ser invertido, por ejemplo, en actividades productivas o financieras.

Aunque tradicionalmente el sector privado en Santiago invertía en áreas muy seleccionadas, especialmente en el triángulo que se forma desde el centro de la ciudad hacia el nororiente, donde se concentran los sectores con mayor capacidad económica, el rápido avance económico experimentado por el país en la última década ha determinado la aparición de nuevos nichos de mercado que permiten la instalación de nuevos centros comerciales y el desarrollo de vivienda no popular. Por una parte, los sectores medios y medios altos, ahora más numerosos, se han ido expandiendo hacia el suroriente (Peñalolén) y norponiente (Huechuraba). También, las comunas de La Florida y Puente Alto, con la consolidación de un cada vez mayor centro comercial y de oficinas (mall Plaza Vespucio) apoyado por la extensión del metro, además del surgimiento de otros centros comerciales en el área sur (mall de La Florida), han ido cambiando su población de origen predominantemente popular, por una población creciente de clase media.⁶ Al mismo tiempo, nuevos sectores medios y medios bajos se están instalando hacia el poniente de la Región Metropolitana (Maipú), en torno a los nuevos centros comerciales cuyo desarrollo se está dando en forma completamente análoga a lo que ocurre en Estados Unidos, cuando se abre una nueva área de desarrollo suburbano.

⁶ Aunque no se aprecia una expulsión evidente de los sectores populares originales, los nuevos grupos que llegan a la comuna pertenecen a sectores medios.

2.3 Relaciones entre actores: ¿Obstáculos para el funcionamiento de la maquinaria urbana?

El Estado, pieza esencial de la maquinaria urbana, suele tener relaciones bastante complejas y hasta contradictorias con los potenciales inversionistas en la ciudad, que en el mundo globalizado de hoy, además de las elites locales, pueden ser grupos financieros y compañías internacionales.

En su afán por promover el desarrollo, el Estado dedica parte importante de sus recursos a invertir en infraestructura, tanto para aumentar la productividad como para atraer la inversión de los capitales. Así, en su nivel central se toman las grandes decisiones sobre la viabilidad estructurante, los aeropuertos, la localización de los grandes proyectos industriales, etc. Como estos elementos tienen una gran importancia en la definición de los valores de cambio o, en otras palabras, en la rentabilidad del territorio, diversos grupos de intereses intentarán influir las decisiones estatales para que afecten positivamente al territorio que les pertenece. El principal organismo estatal involucrado en este proceso es el MOPTT, lo que lo hace el interlocutor primordial para el sector privado, representado ya sea por medio de asociaciones como la Cámara de la Construcción, o directamente por grandes empresas transnacionales interesadas en invertir en el país.

Al mismo tiempo, otras instituciones estatales son vistas por el sector privado como las principales generadoras de obstáculos para llevar adelante sus proyectos en la ciudad. Se refieren, en primer lugar, al Ministerio de Vivienda y Urbanismo, que a través del Plan Regulador fija límites y determina las características de potencial crecimiento de las diferentes áreas de la ciudad. En el debate público abierto por el sector privado, el Plan Regulador Intercomunal aprobado en 1994 es presentado como un freno a sus planes de expansión. Pero son los municipios los que definen en forma más detallada el carácter de cada comuna por medio del Plan Regulador Comunal y, lo que es más importante, los que tienen la potestad de dar los permisos de construcción de las nuevas obras proyectadas (por medio de las Direcciones de Obras Municipales). De esta forma, pasan a ser los interlocutores directos de los gestores inmobiliarios que deben cumplir con las normas fijadas por estas entidades. En esta capacidad, algunas veces se producen diferencias de criterios entre el nivel central (Minvu) y el nivel municipal, ya que este último hace todo lo posible por atraer inversiones a su territorio, y llega a aprobar proyectos que no son congruentes con la política emanada del nivel central. Otras veces son las comunas las que interfieren poniendo barreras al aplicar normativas que detienen ciertos proyectos, porque alcaldes o concejales los consideran nocivos para su comuna. Por ejemplo, el paso de una carretera promovida por un ministerio central puede ser rechazado por una comuna, que considera que tal obra impacta negativamente a su población. El caso más patente de este tipo de problemas se produce en la Región Metropolitana de Santiago con la localización de las estaciones de transferencia y los vertederos de basura, que han sido rechazados por alcaldes y vecinos de distintas comunas periféricas.

A partir de los años noventa, las nuevas regulaciones ambientales también han operado deteniendo o impidiendo el crecimiento o el cambio en ciertas áreas. Desde la promulgación de la Ley de Bases del Medio Ambiente (1994) y del Reglamento de Evaluación de Impacto Ambiental (1997), la Comisión Nacional del Medio Ambiente (Conama) y sus organismos regionales, las Comisiones Regionales del Medio Ambiente (Corema), exigen el cumplimiento de determinadas características para la aprobación de los proyectos, para lo cual exigen ya sea una declaración de impacto ambiental (DIA) o un estudio de impacto ambiental (EIA). El EIA se ha transformado en una potencial barrera para el desarrollo de proyectos urbanos importantes. No hay consenso acerca de qué tipo y qué dimensiones de proyectos urbanos necesitan EIA, por lo cual todos los gestores inmobiliarios intentan que sus proyectos sean aprobados sólo con una declaración de impacto ambiental, la cual no requiere de estudios exhaustivos. No siempre lo logran y algunos proyectos son forzados a desarrollar un EIA, el cual incluye, además de complejos estudios técnicos, la participación de los ciudadanos.

También las Corema pasan a tener un rol importante cuando grupos de ciudadanos se oponen a un proyecto y solicitan que sea evaluado ambientalmente. Esto, como se verá en el caso de la Plaza Perú, en Santiago, tratado en el inciso siguiente, puede ser un factor retardante de la ejecución del proyecto, elevando con ello sus costos.

Al interior de este complejo mecanismo de funcionamiento de la maquinaria urbana, el Estado también se relaciona con los ciudadanos, con los que necesita mantener una relación satisfactoria, porque es en ellos donde se encuentra su base electoral. Aunque en el discurso actual del Estado la participación ciudadana tiene un lugar preponderante, en la práctica la limita a presentar a los ciudadanos interesados proyectos que han sido diseñados por "expertos", para pedirles su opinión. Las decisiones se toman después, "técnicamente", lo que muchas veces genera fuertes roces entre la ciudadanía y las autoridades. En ciertos momentos, algunos temas pasan a ser conflictivos y se transforman en una fuente constante de presiones políticas, como el ya citado de la instalación de vertederos de basuras. Este problema se ha ido arrastrando en Santiago en la última década y está llevando a que las soluciones factibles resulten cada vez más costosas.

Las relaciones del sector privado con el Estado, como se vio anteriormente, son complejas. Al mismo tiempo que los privados solicitan el apoyo estatal, presionan al Estado para obtener acciones que les sean favorables, lo atacan constantemente por los medios de comunicación porque les genera barreras, y paralelamente negocian con las distintas instituciones para lograr maximizar su ganancia al invertir en la ciudad.

En cuanto a los ciudadanos, el sector privado los considera en principio como un eventual enemigo, pero al mismo tiempo son sus potenciales clientes, por lo que también necesita negociar con ellos y ofrecerles cada vez mejores condiciones de vida para convencerlos de comprar.

Tampoco las relaciones entre los distintos actores permanecen estáticas, sino que pueden cambiar con las circunstancias. Un ejemplo interesante en este sentido está en la construcción de vivienda social que, hasta mediados de los noventa, con el apoyo del Estado, resultaba un negocio atractivo para el sector privado. En el invierno de 1997, fuertes lluvias dañaron considerablemente ciertas viviendas, cuya mala calidad pasó a ser un problema con dimensiones políticas al iniciarse una serie creciente de movilizaciones de grupos de beneficiarios que exigían reparaciones y demandaban a las empresas constructoras.⁷ Desde entonces, parte importante del sector privado decidió retirarse de este negocio, que ya no resulta tan atractivo al caer en la esfera de posibles demandas por mala calidad, como de hecho está ocurriendo en forma progresiva. A pesar de que no ha habido declaraciones oficiales sobre este tema, “casualmente” los terrenos disponibles en la periferia inmediata de la mancha urbana de Santiago elevaron sus costos de tal forma, que ya no es posible construir en ellos vivienda social. Y esto ocurrió justamente en el período posterior a la explosión del escándalo de las “casas de plástico” de Copeva.⁸

150

¿Qué otras fuerzas se oponen a la “maquinaria urbana” en su búsqueda del crecimiento? Un enemigo primordial del crecimiento es la falta de dinamismo económico, que impacta en forma negativa y directa al mercado de proyectos privados, haciendo desaparecer la demanda. Esta situación se vivió en Chile y en Santiago entre 1998 y 2003, período en que se sintieron los efectos de la crisis asiática. Aunque indirectamente ligada a lo anterior, otra posible barrera para el crecimiento de la ciudad es la falta de presupuesto para proyectos del Estado; por ejemplo, para la construcción de las infraestructuras que demanda el crecimiento. Este problema es el que se ha tratado de revertir por medio de las concesiones, cuyos resultados en el ámbito urbano aún están por verse. También el Estado se esfuerza en crear condiciones propicias para impulsar el interés del sector privado por invertir en la ciudad, y es aquí donde las distintas comunas entran en competencia intentando atraer inversiones hacia su territorio.

3. La ciudadanía y sus batallas

El tercer actor participante en este complejo mecanismo que crea y transforma constantemente la ciudad, es el ciudadano; en especial, los grupos de ciudadanos que se organizan para defender algo que sienten importan-

⁷ La empresa constructora Copeva ha pasado a ser la imagen más visible del problema a escala nacional, pero los problemas de calidad no sólo son consecuencia de la acción de una empresa particular.

⁸ Así pasaron a llamarse los bloques de departamentos y viviendas que, para evitar el paso del agua, fueron cubiertos por plásticos por sus habitantes, cuestión que se ha repetido cada invierno desde 1997.

te de su medio ambiente urbano, oponiéndose a la maquinaria de crecimiento. Veremos con más detalle, a través de las luchas que están dando en el Santiago actual, qué los mueve a organizarse, cómo están actuando y los resultados que están obteniendo al interior de esta dinámica de oposiciones, conflictos y alianzas que da forma a la ciudad.

Prácticamente todas las luchas importantes que han llevado o están llevando adelante grupos de ciudadanos de Santiago en la última década, han sido contra algún proyecto que visualizan como una amenaza para su calidad de vida, el valor de sus propiedades o su salud. Entre ellos, el tema ambiental está ya tan estrechamente relacionado con la calidad de vida, que las acciones ciudadanas bien pueden definirse como movimientos por el medio ambiente urbano.

Los intentos de los grupos ciudadanos de influenciar el desarrollo representan un esfuerzo auténtico de las bases para ganar el control sobre su futuro urbano. (Molotch 1990: 188)

La mayor parte de los conflictos se producen en zonas internas de la ciudad, donde un proyecto (carretera, nuevo desarrollo inmobiliario, antena de telefonía celular, etc.) amenaza con introducir cambios en el sistema de vida de los vecinos. Sin embargo, en los últimos años, la resistencia de los vecinos y gobiernos municipales a aceptar un vertedero, una cárcel u otros elementos parecidos, se está dando en las comunas de la periferia, aun en aquellas con extensas áreas sin urbanizar. Este fenómeno de repudio de ciertos elementos urbanos "indeseables" que, sin embargo, son necesarios para el funcionamiento de la ciudad, se ha generalizado en el mundo, y en Estados Unidos se conocen como NIMBYs (*not in my back yard*) o LULUs (*locally undesirable land use*). Este rechazo se está transformando en uno de los problemas más complicados de la gestión urbana actual y no está resuelto en Santiago, como se hace evidente frente al problema de la basura:

151

Apenas se sabe de una iniciativa de relleno sanitario, vertedero o estación de transferencia, vecinos y autoridades comunales se organizan para impedir su construcción. ("Nadie los quiere cerca de casa", *El Mercurio*, 2 de noviembre de 2000)

Uno de los casos más sonados a principios de los noventa en la Región Metropolitana de Santiago fue el conflicto generado por el gasoducto que, atravesando la cordillera desde Argentina con gas natural, pasa por la comuna de Pirque y transcurre cercano a poblados periféricos a la zona urbana, cruzando algunas propiedades rurales. Durante más de dos años, algunos vecinos influyentes de la zona, unidos a grupos de habitantes de los poblados, intentaron resistirse al paso del gasoducto por sus propiedades, pero finalmente, después de una larga disputa en la que participaron el gobierno central, la empresa constructora, los gobiernos locales y los vecinos afectados, el gasoducto terminó por construirse, previa indemnización a los afectados (Ibáñez 1996).

También a principios de los noventa, ante la construcción de una nueva línea del metro que amenazaba con destruir un parque céntrico de la ciudad (el Parque Baquedano), los vecinos de clase media, apoyados por organizaciones ambientalistas, intentaron que se cambiara el trazado para conservar el tradicional sitio y sus antiguos árboles, algunos de más de cincuenta años. Después de largos meses de debate, cartas a los diarios, reuniones con los responsables del proyecto, etc., no se cambió el trazado, pero la empresa (estatal) hizo un detalladísimo estudio de la vegetación y en muchos casos trasladó árboles para salvarlos. A pesar de que parte del parque fue afectado, por primera vez en el país una empresa poderosa como el Metro se tomó tan en serio la opinión de los ciudadanos.

Este tipo de movimientos ha ido en aumento, y constantemente surgen nuevos grupos, por lo general de clase media y media alta (“aquellos que cuentan”, Molotch 1976: 2), que se oponen al aumento de densidad en su barrio unifamiliar, a cambios de uso del suelo que transformen su barrio residencial en comercial, a la instalación de una antena de telefonía celular, etc.

152

Uno de los movimientos que se sale de este esquema por su composición básicamente popular y que adquirió importancia, surgió en diciembre de 1995 como consecuencia del incendio de una industria química, Mathiensen Molybac, que generó una nube tóxica en medio de una zona habitacional popular, en la comuna de Lo Espejo, al sur de la Región Metropolitana de Santiago.⁹ El grupo de residentes afectados fue pionero en poner en primera plana el problema de la equidad ambiental, que ha hecho revisar el gravísimo peligro que representa para la población la presencia y manejo de materiales tóxicos en zonas urbanas, las que siempre resultan ser zonas populares que han crecido inmediatas a industrias no controladas.¹⁰ La población y las autoridades están mucho más alertas, y cualquier problema con materiales tóxicos, por pequeño que sea, es ampliamente publicitado por los medios de comunicación.

El rechazo de las antenas de telefonía celular por grupos de clase media y media alta ha cobrado últimamente gran fuerza en la capital, llegando a afectar los intereses económicos de las empresas.

Tanto ha sido el escándalo —con recursos de protección de por medio y manifestaciones callejeras— que las compañías del rubro se agruparon, creando a principios de año [2000] la Asociación de Empresas de Telefonía Móvil (Atelmo). (“Nadie los quiere cerca de casa”, *El Mercurio*, 2 de noviembre de 2000)

⁹ La organización surgida ha publicado una serie de documentos donde se exponen los problemas generados entre la población; uno de ellos, “Rebrota el incendio de la industria Mathiensen Polypac”, declaración pública, Comisión Lo Espejo de Acción Ciudadana por el Medio Ambiente (ACPMA), 1999.

¹⁰ Son industrias cuyos procesos no son cabalmente conocidos por las autoridades, ni tampoco las características, toxicidad y destino final de sus desechos.

Otro caso que ha generado la irritación de un grupo de residentes de clase media alta que habitan en una zona unifamiliar de la comuna de Vitacura, es el proyecto de un conjunto de edificios cuya construcción ya se ha iniciado y que, de concretarse, al menos duplicarían la densidad del barrio acabando por completo con la tranquilidad que lo caracteriza. Se trata del conjunto “Parque Las Américas”, cuyas dos primeras torres de veintidós pisos están siendo terminadas, pero que debería completarse con una serie de edificios que sumarán más de mil departamentos. Los vecinos que se oponen han formado una organización que han llamado “Furiosos Vecinos” en la que participan algunos connotados profesionales y están utilizando una serie de recursos legales (recursos de protección, de ilegalidad, sumarios, etc.) para intentar detener la construcción. Constantemente están exponiendo el caso en la prensa, aunque hasta ahora el conflicto no se ha resuelto y la empresa inmobiliaria continúa construyendo:

Con la ejecución de este proyecto colapsarán las pocas y ya congestionadas avenidas de acceso... los edificios tendrían una insuficiencia de unos 600 estacionamientos, automóviles que deberán estacionarse en las calles aledañas.

Ante esta situación, un grupo creciente de vecinos decidimos organizarnos para defender el barrio, y estamos llevando a cabo diversas iniciativas... En los últimos días algunos vecinos han debido sufrir presiones y amenazas para que desistan de los nobles y elevados propósitos que persiguen. (María Teresa Infante, residente, en carta a *El Mercurio*, 29 de octubre de 2000)

153

A fines de 2000, en un caso mucho menos notorio pero que fue destacado en la prensa como “inédito”, en la misma comuna de Vitacura, un grupo de residentes de viviendas unifamiliares ganó la batalla legal contra la construcción de una torre de catorce pisos, la cual fue detenida (“El desafío es la calidad de vida”, *El Mercurio*, 17 de octubre de 2000).

Una discusión menor, pero que ha dado trabajo al alcalde de la comuna de Las Condes —una de las más ricas de la Región Metropolitana de Santiago— es el rechazo de los vecinos a una fuente de agua. Como parte de la remodelación de la Av. Isidora Goyenechea, con amplias aceras peatonales y elegantes comercios en sus bordes, se construyó una fuente, cuyo proyecto fue donado a la comuna por un arquitecto residente. Como la altura excesiva de esta fuente impide la vista de la fachada de la Iglesia de Los Ángeles, remate de esta avenida, docenas de vecinos se han manifestado por medio de la prensa pidiendo la demolición de la flamante obra. Independientemente de los resultados que se obtengan, es destacable la importancia que los vecinos de las clases medias altas dan a la estética de su barrio, y especialmente de lugares simbólicos que sólo muestran su importancia cuando se ven amenazados.

De todas estas luchas, unas menores y otras mayores, más o menos prolongadas y fallidas o exitosas, hay dos situaciones particulares en las que nos interesa profundizar, ambas vigentes en la ciudad de Santiago a

fin del año 2000. La primera, en torno a la Plaza Perú, como la mayor parte de las batallas que reciben publicidad, se está dando en un barrio de clase media alta. La segunda, en cambio, relacionada con la Costanera Norte, tiene una composición socioeconómica heterogénea y ha pasado a ser el movimiento urbano más significativo de la década en el país.

3.1 Plaza Perú

La polémica en torno a la Plaza Perú se inició en 1998, cuando la Municipalidad de Las Condes, regida tradicionalmente por autoridades de derecha, llamó a licitación para la construcción de un estacionamiento de tres pisos en el subsuelo de la Plaza Perú, bajo el régimen de concesiones. Esta es una plaza vecinal situada en un barrio residencial de clase media alta, muy cercano a una zona comercial y de oficinas. A pesar de la relativamente escasa importancia de la plaza y de que no posee un patrimonio vegetal demasiado singular, los vecinos contrarios a la construcción de los estacionamientos tuvieron la capacidad de hacerse presentes en los medios y recibieron apoyo de otros grupos ciudadanos. Esta batalla tuvo una alta notoriedad por más de un año, e incluso llevó al alcalde a llamar a una consulta ciudadana comunal sobre el tema. El Comité de Defensa de la Plaza Perú llegó a recolectar tres mil firmas. Los vecinos manifestaron su posición en un volante repartido el 13 de septiembre de 2000 (“Los vecinos de El Golf Norte a los profesores y estudiantes de Arquitectura: Plaza Perú: Hechos, falacias y verdades”), en el cual argumentaban su rechazo basándose en el costo ambiental del proyecto, consistente

154

... no sólo en la emisión de ruido y material particulado (contaminación) en la fase de construcción y operación, sino que también en un incremento de las situaciones de congestión y riesgo, y lo más difícil de aceptar para los vecinos, en la sustracción de todos los beneficios que representa un área verde consolidada.

En junio del 2000, el municipio solicitó a la Secretaría Regional Ministerial de Planificación y Coordinación (Serplac) del Ministerio de Planificación y Cooperación (Mideplan), su opinión sobre los reclamos de los vecinos, y el cuerpo técnico determinó que la construcción no producía “alteraciones significativas de los sistemas de vida y costumbres de los grupos humanos” (Ley de Bases del Medio Ambiente, 1994, artículo 11, letra c), por lo cual sólo precisaba presentar una declaración de impacto ambiental (DIA) y no un estudio. En julio el proyecto se presentó en la Corema (Comisión Regional del Medio Ambiente) y ahí, después de oír los argumentos de los vecinos, se desconoció la resolución técnica anterior y se exigió un estudio de impacto ambiental (EIA), el que implica un conjunto de estudios técnicos detallados, mayores costos, tiempo, etc. La autoridad edilicia llamó entonces a una consulta ciudadana, que se realizó el 26 y 27 de agosto con una convocatoria abierta a todos los vecinos de la comuna —más de 50 mil, de los cuales se pronunciaron cerca de 10 mil—, el 85 por ciento de los cuales apoyaba la construcción (“Plaza Perú: ¿Qué

hacer con los autos?”, Sección Urbanismo y Construcción, *El Mercurio*, 27 de septiembre de 2000). Por supuesto, esta consulta fue considerada inválida por los oponentes a los estacionamientos, quienes promovían la votación exclusiva de los vecinos cercanos, alrededor de 3.500.¹¹ El alcalde y la empresa concesionaria proponente presentaron una apelación, con lo cual la decisión pasó al Consejo de Ministros que componen la Comisión Nacional del Medio Ambiente. Dos meses después, la Directora Ejecutiva de la Conama anunció su fallo a favor del estacionamiento y se dio el visto bueno al proyecto, cuya construcción se inició en noviembre de 2000 y se terminó en 2002.

El dictamen se basa en que la intervención de la plaza será temporal (de 13 a 20 meses) y reversible, lo que no produciría alteraciones significativas en la vida de los vecinos del sector. (“Conama autorizó proyecto Plaza Perú. Vecinos denuncian presión de ‘poderes fácticos’”, *El Mercurio*, 23 de septiembre de 2000)

3.2 Costanera Norte – Ciudad Viva

Sin duda la batalla de mayor impacto en la última década ha sido la cruzada llevada adelante por un conjunto de organizaciones vecinales en contra de la construcción de la que se pensó fuera la primera carretera urbana concesionada del país: la Costanera Norte, un proyecto realizado por el Ministerio de Obras Públicas consistente en una carretera urbana de cuota —la primera concesión privada urbana del país—, para unir el nororiente más pudiente de la ciudad con el norponiente, pasando por un costado del centro urbano.

Hacia fines de 1996, vecinos del barrio Bellavista, reunidos en el Comité Ecológico de Bellavista, escucharon por primera vez rumores acerca del proyecto de construir esta carretera, que atravesaría su barrio. Bellavista, el antiguo barrio tradicional localizado inmediatamente al norte del centro de Santiago que, después de décadas de abandono y deterioro, había empezado a resurgir lentamente en los años ochenta, transformado en barrio de artistas y bohemios, de restaurantes y salas de baile, ya tenía una historia de lucha por mejorar las condiciones del vecindario. Sus residentes llevaban seis años trabajando en conjunto contra los problemas de ruido y basura. Como lo manifiestan Ricardo Araya y Lake Sagaris (1997), ambos líderes de la Coordinadora, ya habían aprendido los elementos básicos de la participación ciudadana:

... cómo organizar y dirigir reuniones amistosas y, a la vez, productivas; cómo investigar y preparar informes para cualquier conflicto; cómo iniciar contactos con las autoridades y otros entes relevantes y hacer un seguimiento de esos contactos; cómo no agotarse en el esfuerzo enorme que consumía cada gestión y cada intento de buscar mejoras.

¹¹ Esta votación no tenía fuerza legal, sólo impacto político.

Empezaron la búsqueda de información y llamaron a una reunión de vecinos a la que acudieron alrededor de trescientos residentes, “impactados por la noticia de la autopista y preocupados por la falta de información, situación que pasaría a ser la tónica de la relación Proponente-Afectados” (Araya y Sagaris 1997). A la reunión asistieron funcionarios del MOP responsables del proyecto, con muchas promesas, pero poca información concreta. De acuerdo con el proyecto, la carretera cruzaría el barrio en forma subterránea, y sus impactos urbanos no habían sido estudiados en absoluto.

Los vecinos se abocaron a capacitarse y aprender sobre el impacto de carreteras en el medio urbano, y en junio de 1996 lanzaron su campaña “NO A LA COSTANERA NORTE” por medio de una asamblea en una plaza del barrio, con gran cobertura de los medios de prensa y asistencia de vecinos y simpatizantes. Además del impacto directo sobre el barrio, los vecinos se oponían a la idea de construir una supercarretera urbana, que fomentaría el uso del automóvil en la ya muy congestionada ciudad de Santiago.

Paralelamente surgieron otros grupos, como el Comité de Defensa de Recoleta (comuna aledaña) y el Comité de Desarrollo de Patronato (otro barrio de la comuna, de carácter comercial), que vinieron a sumarse a las organizaciones previamente existentes de la Vega Central.¹² Mientras estos grupos trabajaban y estudiaban (reuniones con representantes del Ministerio, seminarios académicos, asesorías técnicas, etc.), el MOP hizo acuerdos con grupos de locatarios de la Vega y otros grupos de Patronato, a los cuales prometió una serie de ventajas que se desprenderían de la construcción del proyecto. La Junta de Vecinos de Pedro de Valdivia Norte, barrio de clase media localizado inmediatamente al oriente de Bellavista y que sería afectado fuertemente por la carretera, empezó a destacar por su combatividad.¹³ A principios de 1997 surgió también otro grupo muy activo, el Comité de Defensa del Parque Metropolitano,¹⁴ el que hizo causa común con las otras organizaciones. Se realizaron asambleas y se fueron integrando nuevas organizaciones a esta lucha. El proceso de licitación para la construcción del proyecto se inició en abril de 1997, siendo detenido judicialmente por los vecinos, los que lograron que se hiciera obligatorio realizar un estudio de impacto ambiental, para lo cual las empresas pidieron más tiempo al gobierno. Con la Corema Metropolitana, los vecinos organizaron un proceso de participación ciudadana que resultó insatisfactorio para ellos porque

156

¹² Así como Bellavista es un barrio de clase media, Recoleta y Patronato son barrios populares y la Vega Central es el mercado de frutas y verduras más importante de la capital.

¹³ El barrio de Pedro de Valdivia Norte acoge a una clase media profesional no demasiado acomodada, pero con antecedentes sociales de cierto prestigio, por lo cual destacaron rápidamente como un grupo con mucha capacidad de ser oídos por la prensa, e incluso por sectores de derecha.

¹⁴ Integrado por profesionales y personalidades que defienden el principal parque de la Región Metropolitana.

... las autoridades tratan de imponer una metodología basada en los criterios del proponente y conceptos teóricos equivocados. (Araya y Sagaris 1997)

Fue entonces cuando las distintas organizaciones decidieron crear una COORDINADORA NO A LA COSTANERA NORTE, en la que se unieron catorce organizaciones ciudadanas de muy diversos orígenes, incluyendo las asociaciones gremiales del mercado Tirso de Molina y de la Vega Chica, la Asociación de Comerciantes de la Periferia de la Vega,¹⁵ y las Asociaciones de Propietarios y Arrendatarios de Independencia, comunidad amenazada de expropiación. Con esto la organización adquirió gran fuerza y visibilidad y se fue “consolidando como una organización con grandes capacidades, a pesar de los recursos siempre limitados”. A fines de 1998, la Coordinadora constaba de veinte organizaciones, dieciocho de las cuales tomaban parte activa en la dirección del proceso. Participaron como Coordinadora en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental dirigido por la Corema y, aunque muy críticos del proceso, este les permitió avanzar en el trabajo en conjunto:

El 23 de julio, día de la entrega de nuestra respuesta a la Corema, fue un gran hito en nuestro proceso como Coordinadora. Organizamos una conferencia de prensa en un escenario improvisado en el [mercado] Tirso de Molina. Los organizadores fueron las asociaciones gremiales del Tirso de Molina con la gente de Independencia, mientras la Vega Chica puso chapitas, carteles, globos y otros elementos. Hubo muy buena asistencia de las radios y los diarios. Hablaron los dirigentes de cada comunidad, Ignacio Santa María, destacado urbanista y asesor nuestro [Premio Nacional de Urbanismo, 1998], y Mauricio Montecinos, el encargado del equipo que preparó nuestra respuesta. Asistieron unas trescientas personas y la mayoría marchamos ida y vuelta por el centro hasta la oficina de Corema. (Araya y Sagaris 1997)

157

La organización envió delegaciones preparadas a la Comisión del Medio Ambiente del Senado, a un congreso organizado por la Comisión del Medio Ambiente de la Cámara de Diputados, al Colegio Médico de Santiago, a la Comisión del Medio Ambiente del Colegio Nacional, a varias comisiones del Colegio de Arquitectos, del Colegio de Psicólogos, y a distintas organizaciones ambientalistas, entre ellos, Renace, el Instituto de Ecología Política y el Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales. Recibieron apoyo de la Clínica Jurídica de la Universidad Diego Portales, del Colegio de Ingenieros, y de diversos profesionales destacados. Con gran esfuerzo, la Coordinadora preparó varias carpetas informativas, comunicados de prensa, etc., los que fueron impactando cada vez más en la opinión pública y cambiando la actitud de los periodistas y la prensa en general.

¹⁵ Todas estas organizaciones son netamente populares, con antecedentes combativos y con prestigio en la ciudad, a la que tradicionalmente han servido de productos frescos.

La Municipalidad de Providencia comisionó una evaluación ambiental independiente del EIA del MOP a una de las empresas expertas en el tema, y el resultado fue, asimismo, extremadamente crítico. En junio de 1988, la Corte de Apelaciones falló en contra del recurso de protección pedido por la Coordinadora, instancia que fue inmediatamente apelada por los vecinos. La estrategia seguida por estos se basó en cinco puntos: vía judicial; el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA); la movilización; la presión política; y la información a través de medios masivos y de sus propios medios (panfletos, afiches, etc.).

Los vecinos especifican así su posición:

Desde el principio nos han dicho que la Costanera va, que no hay nada que hacer, que tratemos de negociar, de sacar algún provecho para nosotros. Pero si bien empezamos preocupados por su impacto en nuestro rincón de la ciudad, seguimos este enorme y sacrificado esfuerzo porque sentimos que cargamos en nuestros hombros una gran responsabilidad: a nosotros mismos, a nuestras comunidades, sin duda; pero también a toda la ciudad y, por sobre todo, a todos estos hijos que colman de llantos y lágrimas nuestros hospitales cada vez que los niveles de contaminación suben.

No estamos dispuestos a callarnos, ni mucho menos a vendernos. El esfuerzo es enorme, pero la realidad del daño que haría este modelo de ciudad, hecha a la medida del automóvil en vez de los seres vivientes, nos obliga a seguir actuando, y seguiremos hasta el final.

Eso, más nuestra convicción de que esta pelea se puede ganar y que la victoria será un aporte real a la creación de un Santiago verde y amistoso donde se pueda respirar con gusto, caminar y andar en bicicleta sin temor, es suficiente. (Araya y Sagaris 1997)

Es importante destacar que el costo original del proyecto de aproximadamente 180 millones de dólares, se elevó a más de 300 millones de dólares para hacer frente a las demandas y reclamos de los vecinos de los distintos barrios (defensas contra el ruido en Pedro de Valdivia Norte, filtros contra los gases en Bellavista, etc.), por lo que las empresas interesadas en él han exigido al gobierno una serie de garantías adicionales para asegurar la solidez del negocio (por ejemplo, un ingreso anual mínimo que, de no cumplirse, deberá ser cubierto por el Estado).¹⁶

A fines de 1998, el proyecto se decretó "en suspenso" al fallar la licitación por falta de participación de las empresas. Sin embargo, en mayo de 1999, el MOP volvió a anunciar que la licitación por la Costanera Norte se reabría, haciéndose cargo este ministerio de 80 millones de dólares extras solicitados por las empresas interesadas para dar factibilidad al negocio. La nueva licitación se llevó adelante y el proyecto le fue adjudicado en

¹⁶ Este sistema fue utilizado en México en los noventa para la Carretera México-Acapulco, siendo tal el fracaso de las predicciones de ingreso, que el gobierno decidió recuperar la concesión de la empresa, para no seguir enfrentando los altísimos gastos.

diciembre de 1999 a un consorcio de empresas encabezado por Impregilo, gran constructora italiana, con antecedentes algo complicados en obras en otros países, de acuerdo a la información recabada por los vecinos.¹⁷

Un hecho que generó graves molestias en el MOP se produjo a fines del año 2000, cuando una conocida revista local (*Paula*, octubre de 2000: 37) publicó una breve reseña sobre una de las principales líderes de este movimiento, con el título en la portada de “La mujer que paró la Costanera Norte”. El malentendido de la periodista, a pesar de los desmentidos que debió hacer por su error, reflejaba una percepción bastante generalizada de que, en este caso, los ciudadanos habían ganado la batalla.

Dos años después, terminando el 2000, la organización se encontraba relativamente tranquila, habiendo sostenido reuniones con la empresa (invitados por esta) y con la Dirección de Concesiones del MOP (solicitadas por el grupo), y no se preveía que la construcción fuera inminente. Fue en esa época que el consorcio propuso un cambio de trazado de la carretera en la zona más conflictiva (barrios Pedro de Valdivia Norte, Bellavista, Recoleta, Independencia), de acuerdo al cual la carretera pasaría al interior del cauce del río Mapocho. En un tramo la carretera ocupa la mitad del lecho del río, y al acercarse al centro de la ciudad se hunde y pasa por un túnel subterráneo de alrededor de cuatro kilómetros de longitud. Para aprobar el nuevo trazado, el MOP tuvo que contratar nuevos estudios de impacto ambiental, lo que ha redundado en mayores costos y postergaciones de la construcción. A pesar de ello, en noviembre de 2000 el MOP licitó un nuevo estudio de impacto ambiental para el trazado propuesto por el consorcio, y finalmente las obras se iniciaron, por el interior del río, el año 2001. Todos estos cambios han resultado en un aumento del costo original de la obra de 180 millones de dólares, a aproximadamente 500 millones de dólares, según declara con satisfacción la empresa concesionaria (“la mayor obra de ingeniería urbana que se ha realizado en el país...”).¹⁸ Las reacciones de la organización ciudadana frente a los hechos consumados han sido de, por una parte, alivio de haber salvado sus barrios de la destrucción por el paso de la carretera bajo ellos; y, por otra, frustración y decepción por no haber logrado detener un proyecto que promueve el uso del

¹⁷ Paul Blustein, redactor del *Washington Post*, escribe el 13 de agosto de 1999: “Impregilo tiene antecedentes de prácticas corruptas en Lesotho, África del Sur, donde está siendo investigada por el gobierno y procesada por la justicia del país por pago de sobornos de US\$ 250.000 al funcionario gubernamental Masupha Sole, quien fue el director de la autoridad a cargo del desarrollo de esta área de Lesotho, para adjudicarse contratos. Transparencia Internacional, un prestigiado organismo anticorrupción, ha declarado respecto del caso de Lesotho: ‘No hay ninguna duda de que las empresas internacionales involucradas merecen la censura’”. Catherine Cunningham indica que la empresa también tuvo problemas en Washington en agosto 1999, cuando un subcontratista retiró sus trabajadores después de que Impregilo y otra empresa no les pagaron. Después de una investigación, como parte de un arbitraje independiente, producto de la Ley de Construcción, Impregilo tuvo que pagar a la empresa Arley las £120,601 que le debía, más IVA, más £43,910 en daños, £1,988 en intereses, y el costo del arbitraje de £8,157 (*Washington Post*, 13 de agosto de 1999).

¹⁸ Entrevista con consultor relacionado con la empresa concesionaria.

automóvil y la extensión indefinida de la ciudad. "Nosotros logramos salvar nuestros barrios, pero salvar al río es tarea de todos los santiaguinos..."¹⁹

Lo que nos parece más interesante del proceso seguido por este movimiento, es que no se ha quedado sólo en la oposición al proyecto. Paralelamente a la lucha directa contra la carretera, las organizaciones participantes en la Coordinadora decidieron seguir trabajando juntas con una visión y propósitos más amplios. Conformaron entonces la Corporación Ciudad Viva, cuyos objetivos reflejan la visión de una ciudad sustentable que esperan construir.

...la unidad nos ha permitido un nivel de aprendizaje y de efectividad que ninguna organización por sí sola había logrado. (Araya y Sagaris 1997)²⁰

La Corporación Ciudad Viva ha llegado a constituir uno de los grupos ciudadanos con más visibilidad pública en el país, y se ha ganado el respeto de políticos, académicos y ciudadanos. En un trabajo constante y voluntario ha formado equipos para estudiar y enfrentar los problemas o situaciones que los afectan, como el ruido (problema gravísimo en el barrio Bellavista), la recolección de basura, la protección de zonas valiosas, la participación efectiva en la elaboración de los planes reguladores comunales. Su aspiración es pasar de la oposición a una actitud propositiva y colaborativa con las distintas instancias.

160 En noviembre de 2000, Ciudad Viva presentó ante un conjunto de autoridades y organizaciones ciudadanas una Agenda Ciudadana de Transporte Sustentable, con un paquete de propuestas concretas desarrolladas durante más de un año con el apoyo de asesores técnicos y de una mesa redonda abierta en Internet, por medio de la cual se recibieron comentarios a las propuestas. En ella se plantea una lucha frontal al aumento de automóviles:

En los conflictos actuales por el uso del espacio público, el auto va copando las calles, las veredas, las plazas y los sitios eriazos que podrían ser parques (es como un gas, ocupa todo el espacio disponible), desplazando a los otros usuarios: ciclistas, niños que juegan, peatones, patines, skates. (Ciudad Viva 2000)

También ha conformado un grupo de investigadores que, en conjunto con los vecinos y organizaciones, están estudiando distintos temas definidos como prioritarios en su lucha por conseguir una ciudad más vivible, relacionados con el transporte, el ruido, la basura, con proyectos de peatonalización de ciertas áreas, de preservación, entre otros. De un grupo de vecinos que se unen para oponerse a un proyecto específico, han pasado a conformar un frente de ciudadanos que crece constantemente, que quiere pensar y proponer cómo vivir mejor en la ciudad de Santiago.

¹⁹ Entrevista con líder de Ciudad Viva, 2001.

²⁰ La Corporación Ciudad Viva se encuentra tramitando su personalidad jurídica.

4. ¿Egoísmo o heroísmo? Trascendencia y perspectivas de los movimientos ciudadanos

Uno de los argumentos más utilizados para descalificar a los movimientos ciudadanos, es el que sólo luchan por motivos egoístas, buscando el bienestar personal o familiar. Es verdad que en general se pelea por el barrio propio y porque se quiere mantener o mejorar las condiciones en que se vive; y también es real que muchos movimientos se disuelven cuando se logra el objetivo o cuando se da por perdida la batalla. Sin embargo, la tesis de que el motor principal de estos grupos es el interés personal, parece, al menos, un tanto simplista.

La pregunta de qué es lo que lleva a las personas a decidirse a participar en un movimiento de este tipo, no es fácil de responder. Amartya Sen (1990: 25-43) plantea que la economía ha buscado, por siglos, explicaciones al comportamiento de las personas para entender cómo toma cada individuo sus decisiones económicas. Si extrapolamos lo anterior al tema urbano, podemos encontrar algunas pistas de cómo y por qué los ciudadanos deciden embarcarse en las batallas urbanas. Sen sostiene que la concepción del hombre en los modelos económicos es la del egoísta que busca su propio interés. Esto es coincidente con la percepción antes planteada, según la cual a los residentes urbanos sólo los mueven intereses egoístas. De aquí se desprende una pregunta de mayor relevancia y que ha inquietado a muchos pensadores por varios siglos: ¿cómo y hasta dónde puede el comportamiento egoísta alcanzar el bien común?²¹ No pretenderemos aquí encontrar una respuesta concluyente a un tema tan complejo como este, sino entender mejor cómo y por qué las personas deciden actuar de determinada manera frente a las amenazas que enfrenta el lugar que consideran como propio.

161

Para tratar el tema del egoísmo, Sen propone el análisis de dos conceptos: simpatía y compromiso. El primero, como generador de decisiones estaría dentro del ámbito del egoísmo, ya que “el comportamiento basado en simpatía es en gran medida egoísta, porque uno mismo goza con el placer de los otros y sufre con el dolor de los otros”. Por otra parte, el comportamiento basado en el compromiso no sería egoísta, entendiendo el compromiso como característica de “una persona que elige actuar de una forma que cree que le dará un nivel de bienestar personal menor que otra alternativa a su alcance” (Sen 1990: 32).

Cuando se indaga acerca de los motivos que llevan a los vecinos a unirse a estos grupos y a destinar a veces parte importante de su tiempo a trabajar en ellos en forma voluntaria y sin remuneración, la respuesta del interés egoísta resulta insuficiente. Al observar de cerca cómo funcionan estos grupos, se descubre que en todos ellos existen algunas personas, ge-

²¹ F. Y. Edgeworth [1881], *Mathematical Psychics: An Essay on the Application of Mathematics to the Moral Sciences* (London, C.K., Paul and Co.), citado por Sen (1990: 28).

neralmente muy pocas que, sin necesariamente ser los líderes más visibles, dedican gran parte de su energía y tiempo a trabajar por el tema que los convoca. Resulta asombroso ver cómo, después de largas jornadas de trabajo diario, los líderes y las personas más involucradas invierten horas en reuniones y discusiones para llegar a acuerdos y definir estrategias de lucha. Esto es especialmente válido entre los grupos medios y populares, a los que les resulta más difícil ser oídos y adquirir visibilidad.

Hay movimientos que sólo se entienden y sólo se mantienen por el altísimo nivel de compromiso y sacrificio de algunas personas que toman la lucha como una cuestión central de su vida personal. Los verdaderos líderes respetados y capaces de generar y mantener un movimiento son, de cierta manera, héroes (muchísimas veces heroínas) de la defensa de la calidad de vida.

Pareciera que involucrarse en la defensa del barrio donde se vive tiene que ver con necesidades que este satisface, las que se relacionan con la seguridad, la estabilidad y el sentido de identidad. Cuando la seguridad y la estabilidad son amenazadas, los vecinos se unen de una forma bastante funcional. Entienden que sólo unidos podrán defender su barrio (por ejemplo, de un aumento de densidad, de una invasión de otros usos, de pandillas que manejan droga) y, por lo mismo, se organizan temporalmente para solucionar el tema que les preocupa. En general estos movimientos no trascienden y no pasan más allá de acciones específicas para conseguir una meta.

162 Distinto es lo que ocurre al entrar en juego la identidad. Cuando el sentido de identidad se ve amenazado, surgen las pasiones más fuertes por defender el lugar donde se vive o trabaja. Encontramos excelentes ejemplos de esto en algunos de los grupos que conforman Ciudad Viva, entre los feriantes de la Vega y de la Pérgola de las Flores, quienes sienten que el trabajo que hacen tiene una importancia que va más allá del barrio y de la ciudad. De hecho, las "pergolas" tienen gran orgullo de su importancia simbólica como las encargadas de despedir, con lluvias de pétalos de flores, a todos los personajes ilustres que pasan por ahí en su último viaje al cementerio. También destaca, en una ciudad que parece tan poco querida por sus habitantes como Santiago, el ardor con que los vecinos de Bellavista defienden su barrio de la invasión de actividades nocturnas que está acabando con su tranquilidad residencial. Ellos defienden una forma de vida bohemia, urbana, la de un barrio donde se mezclan artistas y clases sociales, donde se conoce al señor de la tienda de la esquina y a la anciana de la casa al final del pasaje.

Los ejemplos anteriores muestran que el uso material del espacio no puede ser separado del uso psicológico de este. Las personas tienen la sensación de que su barrio es el lugar que satisface mejor un conjunto complejo de condiciones, que van desde la solución de los problemas prácticos hasta la seguridad y agrado que produce conocer y confiar en los vecinos (valor de uso). Por eso, cuando el barrio se ve amenazado por agresiones externas (por ejemplo una carretera, una invasión de población), los vecinos sienten la necesidad de defenderlo (Logan y Molotch 1987: 20).

Además, para algunos vecinos los valores de uso de su barrio se mezclan con valores de cambio. Para estos, la propiedad de su vivienda es a veces la base de su estrategia económica en la vida, siendo la vivienda no sólo el lugar donde se vive, sino un potencial capital y un seguro para la vejez. Esto aumenta la importancia de luchar por mantener el barrio y el valor de las propiedades en él (Logan y Molotch 1987: 20).

En el mundo actual, donde las organizaciones basadas en la clase, el empleo, la lucha por la vivienda, han perdido fuerza, es en torno al barrio donde se genera el sentimiento de “nosotros”, de comunidad con un destino común. John Agnew explica por qué las personas, al sentir amenazado su lugar de residencia o trabajo, deciden unirse para defenderse frente al enemigo común:

... primero, tener control sobre el espacio privado propio da a las personas un sentimiento de libertad frente al control o la intromisión de otros. En segundo lugar, y más importante, las personas sienten que estando en control de su propio espacio privado, tienen el poder y la oportunidad de hacer algo de ellos mismos, de ser ‘más persona’, de alcanzar una especie de autorrealización. (Agnew 1982: 72)

Los casos anteriores muestran cómo en Santiago se están produciendo movimientos similares a las corrientes ambientalistas urbanas de países del norte, las cuales están generando fuerzas contradictorias que entorpecen el funcionamiento de la “maquinaria de crecimiento”. A pesar de que los resultados que están teniendo son bastante desiguales y poco predecibles, es indudable que en países como Chile, que buscan ampliar y profundizar su democracia, este tipo de reacciones ciudadanas seguirá aumentando en importancia y peso político.

¿Qué importancia deberían tener estos movimientos en países que intentan ser más democráticos? En un momento histórico cuando la gente se interesa cada vez menos por la política tradicional partidista, son temas como las amenazas que enfrenta el lugar donde se vive los que están movilizando a las personas. Aunque la mayor parte de los expertos y de los funcionarios, tanto estatales como privados, piensa —como ya mencionamos— que los ciudadanos son el peor obstáculo que puede cruzarse en su camino hacia la concreción de un proyecto, no pueden ignorarlos, aunque por diferentes razones. Para las empresas privadas, los grupos de ciudadanos que impiden llevar adelante un proyecto en los plazos y condiciones prefijadas, pueden y están significando en muchas partes del mundo, alzas substanciales de los costos de producción. Y el Estado, en su doble papel, por una parte intentará controlar las reacciones ciudadanas para facilitar la realización de los proyectos; y, por otra, necesitará responder a las exigencias ciudadanas o pagará el costo de no hacerlo en la siguiente votación.

No hay, como se ha demostrado ampliamente, respuestas únicas y lineales al fenómeno estudiado. Tampoco puede preverse de antemano el éxito o fracaso de un movimiento ni los efectos que pueda tener sobre un determinado proyecto (que van desde impedir su realización a la ejecución de cambios de distinta magnitud).

Los resultados en cada caso dependen de una confluencia de circunstancias ecológicas, históricas y de economía local, pero ligadas a las decisiones reales que las localidades tienen que tomar a través del proceso político. (Molotch 1990: 184)

El objetivo último de este análisis es detectar el efecto que tienen en la ciudad las batallas que están llevando a cabo sus ciudadanos. ¿Puede postularse que han pasado a ser la vanguardia de un movimiento ciudadano cuyo peso no podrá ser ignorado por los restantes actores del engranaje urbano? Hemos dado suficientes argumentos como para demostrar que no son un fenómeno pasajero e irrelevante, sino que, por el contrario, su peso en el juego de fuerzas que mueve la maquinaria urbana tiende a aumentar. Algunos analistas sostienen que estas son simplemente respuestas fundamentalistas y reaccionarias frente a los necesarios y constantes cambios que se producen en la ciudad. Si bien en su mayor parte los movimientos se oponen a proyectos concretos que afectan la calidad de vida de barrios o ciudades, las dinámicas sociales que están desatando estas batallas no parecen en lo absoluto reaccionarias. Por el contrario, están generando —y a veces generalizando— actitudes solidarias y de colaboración entre diversos grupos y distintas clases sociales,²² que están aprendiendo rápidamente el valor de la colaboración y del apoyo mutuo para avanzar en una meta común: una mejor calidad de vida en la ciudad que se vive.

164 Otra de las grandes inquietudes que ronda tanto al sector público como a la empresa privada, es que estos movimientos pueden ser la semilla de una completa ingobernabilidad de las ciudades en el futuro cercano. ¿Qué pasaría si para decidir cualquier cosa en la ciudad se necesitara la aprobación de los ciudadanos? Sería el caos, afirman; las ciudades serían completamente ingobernables. Sin duda esto es una posibilidad, pero el resultado final dependerá de la forma como se maneje el proceso que lleva a la creación y transformación de las ciudades.

Creemos que el hecho de que estos movimientos estén aumentando y adquiriendo una fuerza cada vez mayor en el escenario urbano no es casual. Están señalando que es necesario hacer algunos cambios significativos en la forma como se decide qué y cuándo se hace algo en la ciudad. Nos están mostrando que las formas tradicionales de planificación deben ser adaptadas a los nuevos tiempos, si se quiere que sean instrumentos efectivos para mejorar nuestras ciudades. Una población mayoritariamente urbana, cada vez más educada, con acceso a mayores conocimientos, en países donde se aspira a profundizar la democracia como sistema de gobierno, desde luego exigirá cada vez más de aquellos que están construyendo los lugares donde se vive. Los planificadores, los administradores y los empresarios urbanos que tienen la ciudad como su centro de actividad, necesitan con urgencia empezar a integrar las opiniones y aspiraciones de la población para la cual trabajan desde las primeras etapas del plan o proyecto. Si no lo hacen, se enfrentarán a oposiciones progresivamente

²² Incluyendo grupos de activistas, generalmente ambientalistas, de otros países que apoyan con información y experiencias.

más duras y coordinadas y la ciudad se irá transformando en la principal arena donde se librarán las batallas políticas del nuevo milenio.

Los movimientos ciudadanos, que hasta ahora son mayoritariamente de oposición y lucha, pueden ser transformados en fuerzas propositivas y de colaboración en la definición de los cambios que se requieren, pero para ello deben ser tomados en cuenta antes de que las decisiones estén tomadas y los proyectos empiecen a ser ejecutados. Los grupos ciudadanos tienen la potencialidad de transformarse en un instrumento valioso y de gran eficacia para contribuir en la tarea de hacer mejor y más grata la calidad de vida de los habitantes urbanos.

Referencias bibliográficas

- Agnew, John. 1982. "Home Ownership and Identity in Capitalist Societies". En: James S, Duncan, ed. *Housing and Identity*. New York, NY: HM Holmes and Meier Publishers Inc.
- Araya, Ricardo y Lake Sagaris. 1997. "Costanera Norte: La ciudad que queremos". Santiago: Observatorio de Conflictos Ambientales.
- Ciudad Viva. 2000. "Convocatoria a la Agenda Ciudadana de Transporte Sustentable", 8 septiembre de 2000. Mimeo.
- Comisión Lo Espejo, de Acción Ciudadana por el Medio Ambiente. 1999. "Rebrota el incendio de la industria Mathiensen Polypac". Declaración pública, mimeo.
- De Mattos, Carlos. 1999. "Santiago de Chile: globalización y expansión metropolitana". *EURE, Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos y Regionales* (Santiago: Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, P. Universidad Católica de Chile) 26: 76 (diciembre).
- Echeñique, Marcial. 2000. Conferencia en Instituto de Estudios Urbanos, Universidad Católica de Chile, 8 de septiembre.
- El Mercurio*, Santiago, 23 de septiembre de 2000, "Conama autorizó proyecto Plaza Perú", Vecinos denuncian presión de "poderes fácticos".
- , Santiago, 27 de septiembre de 2000, "Plaza Perú: ¿Qué hacer con los autos?", Urbanismo y Construcción.
- , Santiago, 17 de octubre de 2000, "El desafío es la calidad de vida".
- , Santiago, 2 de noviembre de 2000, "Nadie los quiere cerca de casa".
- Ibáñez, Patricia. 1996. "El concepto ambiental como ámbito de gestión ambiental municipal: conflicto Gas Andes, S.A." Tesis de Magíster, Instituto de Estudios Urbanos, P. Universidad Católica de Chile.
- Ley no. 19.300, de Bases del Medio Ambiente, 1994.

- Logan, John R. y Harvey L. Molotch. 1987. *Urban Fortunes: The Political Economy of Place*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Molotch, Harvey. 1976. "The Growth Machine: Towards a Political Economy of Place". *American Journal of Sociology* 82: 2. Versión digital: <http://www.nw-ar.com/face/molotch.html>.
- . 1990. "Urban Deals in Comparative Perspective". En: John Logan and Todd Swanstrom, eds. *Beyond the City Limits*. Philadelphia, PA: Temple University Press.
- PNUD. Véase Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Poduje, Iván. 2000. "Expansión metropolitana bajo el modelo de los Megaproyectos Inmobiliarios: el caso de Santiago". Documento de Trabajo, Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales (IEUT), P. Universidad Católica de Chile (noviembre).
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. *Informes de Desarrollo Humano* (IDH), varios años.
- Ramos, Javier. 1999. "Lo local y lo global en la lógica de localización del terciario avanzado", Tesis de Magister, Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales (IEUT), P. Universidad Católica de Chile.
- Rodríguez, Alfredo y Lucy Winchester. 2000. "Santiago de Chile, Metropolización, globalización, desigualdad: ¿Es posible gobernar la ciudad?" Trabajo presentado en el seminario "Las regiones metropolitanas del Mercosur y México: entre la competitividad y la complementariedad", Buenos Aires, noviembre-diciembre.
- Sen, Amartya K. 1990. "Rational Fools: A Critique of the Behavioral Foundations of Economic Theory". En: Jane J. Mansbridge, ed. *Beyond Self Interest*. Chicago: The University of Chicago Press.
- 166 Sugranyes, Ana et al. 2000. "Consulta nacional sobre las políticas habitacionales en Chile". Regional Urban Development Office / The United States Agency for International Development (RUDO / Usaid); Corporación Privada de Desarrollo (Corpride); Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales (IEUT), P. Universidad Católica de Chile; Foro Hábitat; Corporación de la Vivienda Popular (Covip).
- Tschorne, Sonia. 2000. Subsecretaría de Vivienda y Urbanismo, declaraciones en diario *El Mercurio*, octubre de 2000.
- Vecinos de El Golf Norte. 2000. "A los profesores y estudiantes de Arquitectura: Plaza Perú: Hechos, falacias y verdades". Volante repartido el 13 de septiembre de 2000.

Los impactos de la globalización sobre los mercados de trabajo metropolitanos: El caso de Santiago de Chile en la década de los noventa

Luis Riffo Pérez
Instituto Nacional de Estadísticas

El avance del proceso de globalización está fortaleciendo el dinamismo de grandes metrópolis mundiales. Entre los amplios procesos de reestructuración económica y social que experimentan, uno de los que genera un mayor interés académico y político es el observado por los mercados de trabajo metropolitanos, entendidos como estructuras sociales que determinan las condiciones de vida de gran parte de la población.

Los estudios recientes sobre globalización y ciudades destacan un conjunto de factores interrelacionados que subyacen a estas transformaciones, tales como los cambios en los sistemas de competencia internacional, en la organización empresarial y el proceso de trabajo, en los modos de regulación del Estado, a los que se suma el desarrollo de las nuevas tecnologías de información y comunicaciones. En el caso de las grandes ciudades del mundo desarrollado, entre las tendencias identificadas están el fuerte proceso de reestructuración sectorial del empleo, caracterizado por un avance de la terciarización económica y un declive de los sectores fordistas tradicionales; y el surgimiento de nuevas formas de precarización y exclusión social, determinadas por un rápido crecimiento de empleos “secundarios” y por la desregulación de las relaciones capital-trabajo observada desde inicios de los años ochenta. En términos socioespaciales, tales tendencias están generando nuevos procesos de polarización intrametropolitanos que se expresan en el surgimiento de la ciudad dual, o en patrones de segmentación más complejos que los existentes durante el período desarrollista fordista, cuando el fenómeno de centros y periferias resultaba más nítido.

En este artículo se revisan, en primer término, los argumentos teóricos sobre la relación entre el proceso de globalización y metropolización, y sus impactos sobre los mercados de trabajo; en segundo término, se analizan las tendencias para el caso de la Región Metropolitana de Santiago de Chile (RMS), con el objetivo de identificar las principales transformaciones ocurridas en el período y contrastarlas con aquellas que son abordadas por la literatura sobre ciudades globales.

1. Globalización, metropolización y mercados de trabajo

Diversos autores plantean que, en las últimas décadas, las grandes áreas metropolitanas experimentan vastos procesos de reestructuración de sus bases económicas y mercados de trabajo. Dichos procesos obedecen a un conjunto de fenómenos interrelacionados, entre los que mencionan el avance del proceso de globalización y la conformación de ciudades globales (Sassen 1991; Taylor 2000); el desarrollo y la difusión de nuevas tecnologías de información y comunicación (Castells 1996, 1989); los cambios en los tipos de organización empresarial derivados de formas de competencia basadas en elementos no-precio, como variedad, calidad y velocidad (Veltz 1999); y la reestructuración del Estado (Brenner 1998; Jessop 1999)

Entre las tendencias generales de reestructuración de los mercados de trabajo que se identifican en las principales metrópolis de los países desarrollados, están el declive relativo del empleo manufacturero tradicional y en el sector público, y la aparición de nuevos sectores dinámicos, principalmente aquellos asociados a las industrias de alta tecnología, financieras y de servicios avanzados al productor (Sassen 1991, 1994; Lash y Urry 1998; Castells 1989, 1996).

En la perspectiva articulada por la noción de *ciudad global*, Sassen señala que el intenso proceso de internacionalización al cual se encuentran sometidos los antiguos sectores industriales, se explica a través de la búsqueda de las compañías por evitar organizaciones sindicales fuertes en los países desarrollados. Consecuencia de este proceso, conducido principalmente por las compañías multinacionales, sería una pérdida masiva de empleo en las ciudades o regiones industriales tradicionales.

Para Castells (1996), en su análisis de los nuevos sectores dinámicos, las tendencias de la globalización refuerzan la necesidad de un uso más intensivo de servicios de diversa naturaleza, proceso que ha sido apoyado por las posibilidades que brindan las nuevas tecnologías de información. Varios de los autores mencionados (Lash y Urry 1998; Sassen 1991) ven en el sector financiero uno de los que han experimentado mayor crecimiento y diversificación, gracias al proceso de la desregulación observado durante los años ochenta. El sector de servicios al productor, conformado —entre otros— por los legales, de comercialización y contables, es otra actividad económica dominante asociada a esta tendencia. No obstante, como destaca Sassen (1994), este auge de los servicios no debe ser visto como un fenómeno asociado exclusivamente a empleos de altos salarios, tales como cargos ejecutivos y profesionales, puesto que también se observa un fuerte incremento de empleos en sectores de salarios precarios e inestables, tales como servicios de seguridad y aseo, entre otros.

Desde la perspectiva regulacionista, el declive de la industria tradicional se explica por una crisis del paradigma tecnológico fordista basado en esquemas de organización tayloristas (Leborgne y Lipietz 1988; Coriat 1982). En efecto, el proceso de trabajo que se fundamenta en los lineamientos organizacionales propuestos por Frederick Taylor, en la línea de montaje y

en las economías de escala, llegó a ser demasiado rígido en el contexto de una economía globalizada basada en las nuevas formas de competencia señaladas por Veltz (1999). Dicha competencia, sustentada principalmente en la variable precio, cambió a una nueva fundamentada cada vez más en la diferenciación, calidad, variedad, innovación, y en la capacidad de reacción de las empresas.

En el caso del empleo público, sector de rápido crecimiento durante el auge del período fordista keynesiano, las causas de su disminución radican en el predominio de visiones neoconservadoras que aparecen como dominantes desde mediados de los años setenta. Dichos enfoques han sido apoyados por organizaciones internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), las cuales promueven en todo el mundo la reducción y reestructuración del papel del Estado, para otorgar un rol mayor a las fuerzas de mercado (Brenner y Theodore 2002).

En cuanto a la transformación de la organización del proceso de trabajo, la evidencia indica una búsqueda, por parte de las firmas, de nuevas estrategias de uso de la mano de obra (Peck 1996). En efecto, el tipo de competencia basada en elementos no-precio impulsada por el proceso de globalización, genera maneras de organización empresarial y procesos de trabajo en los que el elemento central es la búsqueda de flexibilidad (Veltz 1999). Básicamente, estas estrategias van tras formas más flexibles de contratación, uso y despido de trabajadores en el proceso de producción, tales como el incremento de trabajadores subcontratados, trabajos por horas y trabajos temporales (Peck 1996).

169

El impacto general de estas nuevas dinámicas ocupacionales urbanas es una tendencia hacia una estructura de mercados de trabajo duales o polarizados. Esto es, mientras los nuevos empleos surgen en los estratos superiores de la estructura ocupacional, donde se caracterizan por altos salarios, mayor estabilidad y mejores condiciones de trabajo que en el pasado, también se da un fuerte aumento de empleos precarios asociados a sectores de servicios de bajos salarios en la industria tradicional, particularmente en la economía informal de los países subdesarrollados (Castells 1989; Peck 1996).

En este contexto, en lo sucesivo se analizarán las principales transformaciones ocurridas en el mercado de trabajo de la RMS a raíz de la profundización de su inserción en la economía global.

2. Globalización y dinámica de la Región Metropolitana de Santiago en los noventa. ¿Hacia una ciudad global?

Desde mediados de los años ochenta, la economía chilena experimentó una fase de rápido crecimiento sustentado en una progresiva inserción en la economía global, hecha posible por una creciente eliminación de las barreras hacia un libre movimiento de bienes y capitales en el comercio

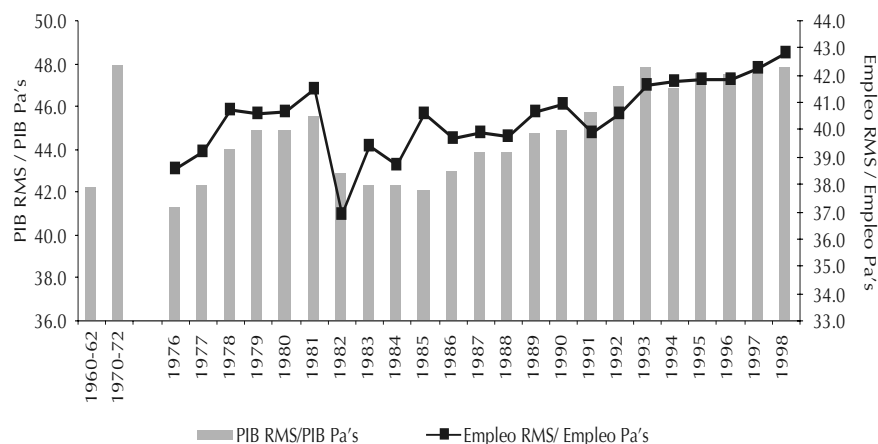
exterior, en el mercado financiero y en inversión extranjera (Stallings 2002). Clave en este proceso ha sido el sector exportador, que se ha transformado en el motor del crecimiento económico, aumentando su participación relativa en el PIB de un promedio de 20 por ciento durante la década de los setenta, a más de 40 por ciento a fines de los noventa. Por su parte, se registra un incremento en los flujos de inversión extranjera directa (IED) a un promedio anual de mil millones de dólares en el período 1989–91, que aumentó notoriamente a más de 6 mil millones en 1998–2000. Las cifras son sustantivamente mayores a las de la década 1974–84, cuando alcanzaron un total de 2,3 mil millones de dólares (Comité de Inversiones Extranjeras 2003).

Esta fase expansiva ha significado para la RMS un fortalecimiento de su rol histórico como nodo principal de articulación del país con la economía mundial, y también como centro de comando y control de los polos exportadores radicados mayoritariamente fuera la región (De Mattos 1999).

La nueva estrategia económica basada en sectores exportadores primarios ha generado expectativas de un desarrollo espacial más descentralizado, vinculado al hecho de que los polos exportadores principales se encuentran localizados fuera de la RMS. No obstante, a pesar de la evidencia objetiva de ciertos mejoramientos en regiones vinculadas a dichos polos, particularmente desde 1985, la RMS sigue manteniendo una dinámica concentradora de la actividad económica y de la población, con un sostenido dinamismo en el crecimiento económico y empleo. En efecto, la información disponible indica que la participación relativa de la RMS hacia fines de los noventa alcanza niveles similares a los del período 1970–72, en que se dieron los niveles más altos en el PIB y el empleo durante la fase de sustitución de importaciones (Riffo 1999; Riffo y Calisto 1998).

170

Gráfico 1. RMS: Participación en el PIB total y empleo total 1960–98 (%)



Fuente: Elaboración propia con base en INE, Subdere/Cieplan y Banco Central de Chile.

Como señala De Mattos (1999), el fortalecimiento señalado se debe a tres factores principales. Primero, la RMS es el lugar donde se han establecido las funciones de planificación, coordinación y control de los nuevos sectores emergentes, pues allí se localizan las oficinas centrales de la mayoría de los conglomerados económicos que poseen el control de la nueva economía exportadora. Segundo, la parte más moderna del sector de servicios avanzados al productor, particularmente los vinculados a las actividades globales, tiende a localizarse en la RMS, y ello no sólo en el caso de los servicios financieros, sino también en los legales, de marketing y contables. Por último, los sectores más dinámicos de la industria manufacturera también muestran una tendencia a localizarse en la región analizada.

En consecuencia, como concluye Jones (1998) en su investigación sobre las elites capitalinas de los negocios, en el período analizado Santiago se inserta aceleradamente en los flujos de la economía global, siguiendo la tendencia de otras grandes metrópolis mundiales. La elite de negocios contemporánea allí establecida se encuentra crecientemente ocupada en el comercio internacional y global, mediando entre la economía global y la economía chilena doméstica, más que simplemente gobernando esta última. De manera no sorprendente, la experiencia de trabajo de las elites en Santiago es muy similar al entorno de negocios de muchas ciudades a lo largo del mundo. Los nuevos edificios de oficinas que albergan a las empresas transnacionales y sus empleados en Santiago podrían estar en cualquier lugar del mundo (p. 312).

3. Transformaciones en el mercado de trabajo de la RMS

El importante dinamismo de la RMS y la intensidad de su inserción en la economía global determinan la necesidad de caracterizar los impactos generados por esta situación en el mercado de trabajo metropolitano. El análisis se centrará en la identificación de las dinámicas globales del mercado de trabajo, en la caracterización del patrón de crecimiento productivo sectorial que es determinante para la definición del tipo de empleos demandados, y en el crecimiento según grupos ocupacionales.

3.1 Tendencias generales del mercado de trabajo

La expansión económica de la RMS alcanza un impacto elevadamente positivo en el ámbito laboral, debido a que se expresa a un ritmo de crecimiento mayor que el promedio nacional. En efecto, mientras el empleo total del país creció a una tasa anual de 2,7 por ciento entre 1990 y 2001, la RMS da cuenta de casi la mitad del empleo, con una tasa anual de crecimiento del 3,2 por ciento. Este dinamismo en el mercado laboral se produjo en la primera mitad de los años noventa, cuando el promedio anual de empleos generados alcanzó a 62,3 mil personas. Cabe indicar, en todo caso, que la crisis asiática y la implementación de fuertes políticas de ajuste eco-

nómico de la segunda mitad de los noventa determinaron que se generaran sólo 31,7 mil empleos promedio anuales.

La evolución indica que el empleo global en la RMS tiende a desacelerarse o caer con más fuerza que en el promedio del país en los años de bajo desempeño laboral, característica identificada por otros estudios que destacan este comportamiento pro cíclico (Subdere/Cieplan 1994).

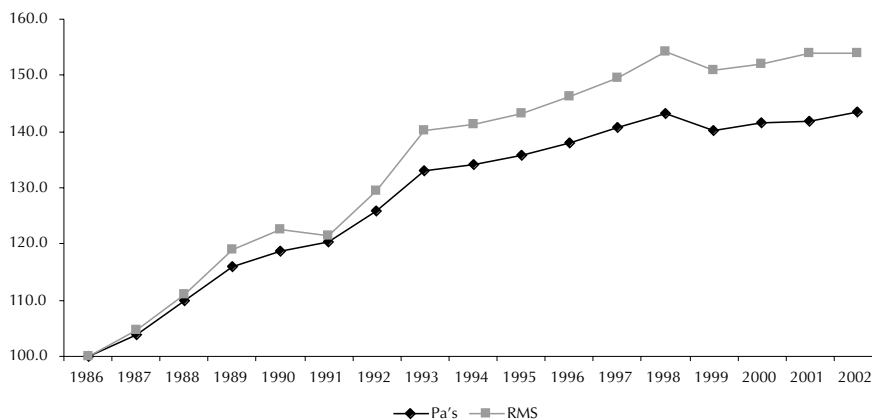
Cuadro 1. Chile y RMS: Evolución del empleo 1990–2000 (miles y porcentajes)

Año	Chile			RMS		
	Total	Crecimiento		Total	Crecimiento	
		Absoluto	Porcentaje		Absoluto	Porcentaje
1990	4.450	-	-	1.841	-	-
1991	4.518	68,0	1,5	1.828	-13,6	-0,7
1992	4.724	205,7	4,6	1.945	117,3	6,4
1993	4.992	268,5	5,7	2.108	163,5	8,4
1994	5.036	43,9	0,9	2.124	15,9	0,8
1995	5.095	59,1	1,2	2.154	30,0	1,4
1996	5.182	86,8	1,7	2.197	42,9	2,0
1997	5.281	99,2	1,9	2.250	52,9	2,4
1998	5.375	93,6	1,8	2.320	70,2	3,1
1999	5.255	-119,7	-2,2	2.269	-51,6	-2,2
2000	5.311	56,0	1,1	2.285	16,6	0,7
1990-1995		129,1	2,7		62,6	3,2
1996-2001		45,8	0,8		26,8	1,2

172

Fuente: Elaboración propia basada en Encuesta Nacional de Empleo, Instituto Nacional de Estadísticas.

Gráfico 2. País y RMS: Evolución del empleo total 1986–2000 (índices 1986=100)



Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Nacional de Estadísticas.

A pesar del elevado dinamismo del empleo, la RMS tiende a mostrar tasas de desocupación que están por sobre el promedio nacional, lo que algunos autores atribuyen al mayor peso adquirido por la fuerza de trabajo femenina (García-Huidobro 1999). En efecto, la tasa de participación de las mujeres se incrementó de 37,7 por ciento en 1990 a 42,2 por ciento en 2000, crecimiento que es señal de la generación de mayores expectativas frente a un mercado de trabajo en expansión.

Cuadro 2. RMS: Tasas de participación y desempleo según sexo 1990-2000 (porcentajes)

Año	Tasa participación			Tasa desocupación		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
1990	55,3	75,0	37,7	8,7	7,8	10,3
1991	54,2	74,9	35,6	9,3	8,7	10,6
1992	55,1	74,7	37,5	7,0	6,1	8,5
1993	58,1	77,7	40,4	6,2	5,1	8,1
1994	58,7	78,4	40,9	8,3	7,2	10,1
1995	57,9	77,7	40,0	7,4	6,5	8,9
1996	57,6	76,5	40,6	6,9	6,2	8,2
1997	58,1	76,4	41,4	7,1	6,1	8,7
1998	58,7	76,8	42,3	6,9	6,0	8,3
1999	58,9	76,3	43,0	10,8	10,0	11,9
2000	57,7	74,7	42,2	9,8	9,5	10,3
1990-1995	56,5	76,4	38,7	7,8	6,9	9,4
1996-2000	58,2	76,2	41,9	8,3	7,6	9,5

173

Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Nacional de Estadísticas.

Las profundas diferencias de género existentes en el mercado laboral chileno constituyen uno de los aspectos enfatizados por varios investigadores, y son particularmente agudas en el caso de la RMS (Weller 2000). Las desigualdades no sólo se expresan en las tasas de participación y desempleo, sino sobre todo en el nivel de remuneraciones y condiciones laborales.

Las principales conclusiones de lo anterior apuntan a que el mercado de trabajo de la RMS experimentó un acelerado dinamismo a partir de mediados de los ochenta, superando el ritmo de crecimiento promedio nacional y reflejando un incremento de la tasa de participación debido a la incorporación creciente de la fuerza de trabajo femenina.

3.2 Dinámica productiva sectorial

La transformación de la base económica de la RMS se asemeja al patrón observado en las principales metrópolis del mundo desarrollado en términos sectoriales agregados.¹ El análisis de la dinámica sectorial revela que, aun cuando todos los sectores muestran un crecimiento positivo, las activi-

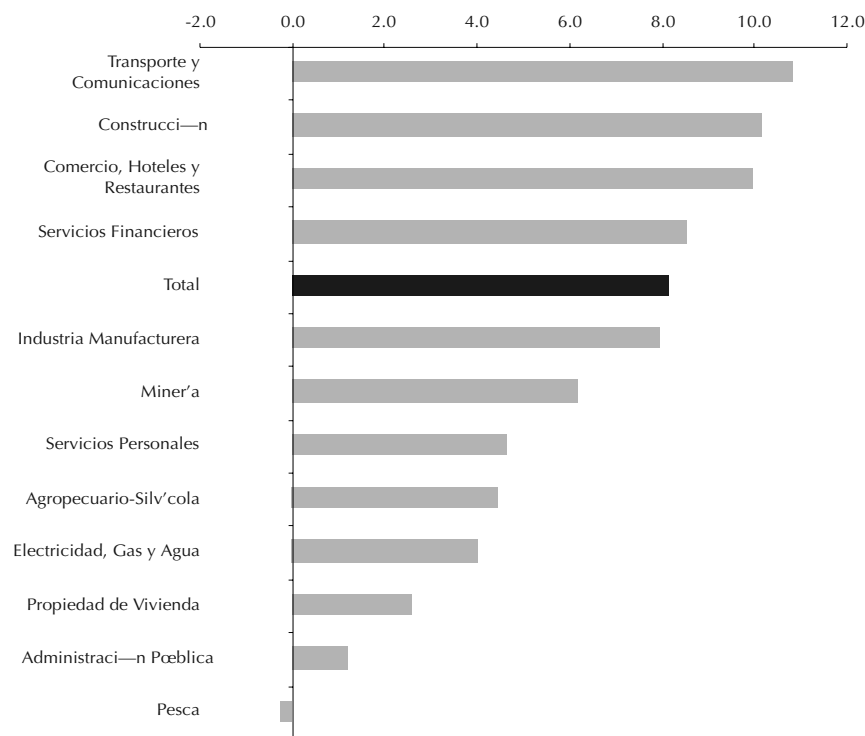
¹ El análisis del crecimiento del PIB regional se basa en las series elaboradas por el Banco Central de Chile con una desagregación de doce sectores y a precios de 1986.

dades económicas que lideran el proceso son mayoritariamente terciarias. Particularmente nos referimos a Transporte y Comunicaciones, Comercio, Restaurantes y Hoteles, y Servicios Financieros,² que presentan un ritmo anual de crecimiento superior al promedio de la RMS (de 8,2 por ciento), con una tasa promedio igual o superior al 10 por ciento entre 1985 y 1997. Cabe indicar que la única actividad no terciaria con un crecimiento por sobre el promedio es el sector construcción, aunque esté estrechamente vinculado al conjunto de inversiones realizadas por las actividades terciarias.

Por su parte, la industria manufacturera muestra un crecimiento similar al promedio de la RMS. Se trata de un sector que atravesó por una reestructuración durante los años setenta, generada por la drástica apertura chilena que inicialmente produjo una fuerte caída en sus niveles de producción y empleo, para después configurar un sector industrial más reducido pero con mayores capacidades competitivas (Díaz 1989).

Otros sectores con una participación significativa en el PIB de la RMS crecieron a un ritmo notoriamente inferior al promedio, como en los casos de los servicios personales, propiedad de la vivienda y administración pública.

Gráfico 3. RMS: Crecimiento sectorial del PIB 1985-97 (tasa promedio anual)



Fuente: Banco Central de Chile, 2001.

² Se incluyen los servicios prestados a empresas, pero su desagregación regional no está disponible.

Cuadro 3, RMS: Estructura sectorial del PIB 1985-97 (promedios trienales)

Rama de actividad	1985-87	1990-92	1995-97
Agropecuario-Silvícola	2,8	2,9	2,2
Pesca	0,0	0,0	0,0
Minería	0,8	0,8	0,8
Industria Manufacturera	18,4	18,8	18,2
Electricidad, Gas y Agua	1,6	1,4	1,2
Construcción	4,1	4,9	5,0
Servicios	72,3	71,2	72,6
Comercio, Hoteles y Restaurantes	21,6	23,4	26,1
Transporte y Comunicaciones	7,2	7,9	9,2
Servicios Financieros	22,3	23,2	23,7
Propiedad de Vivienda	6,5	4,9	3,9
Servicios Personales	10,6	8,9	7,6
Administración Pública	4,0	2,8	2,1
Menos: Imputaciones Bancarias	-13,1	-12,7	-11,2
Producto Interno Bruto	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia con base en Banco Central de Chile,

3.3 Transformaciones de la estructura del empleo según ramas de actividad

175

El análisis de la dinámica productiva sectorial de la RMS indica que las actividades terciarias son las de mayor crecimiento, y este resultado se reproduce aún con mayor fuerza en el empleo sectorial. En efecto, el último Censo de Población y Vivienda señala que entre 1992 y 2002 se crearon 431 mil empleos, pero mientras los sectores de servicios generaban 510 mil, en el resto de los sectores económicos se perdían 78 mil.

Las cifras reflejan la importancia creciente de los servicios en la región, pues en una década aumentaron su peso relativo, pasando de 63,4 por ciento en 1992 a 73,9 por ciento en 2002, incremento superior al del promedio del país, donde en el mismo período crecieron de 56,6 a 67,2 por ciento.

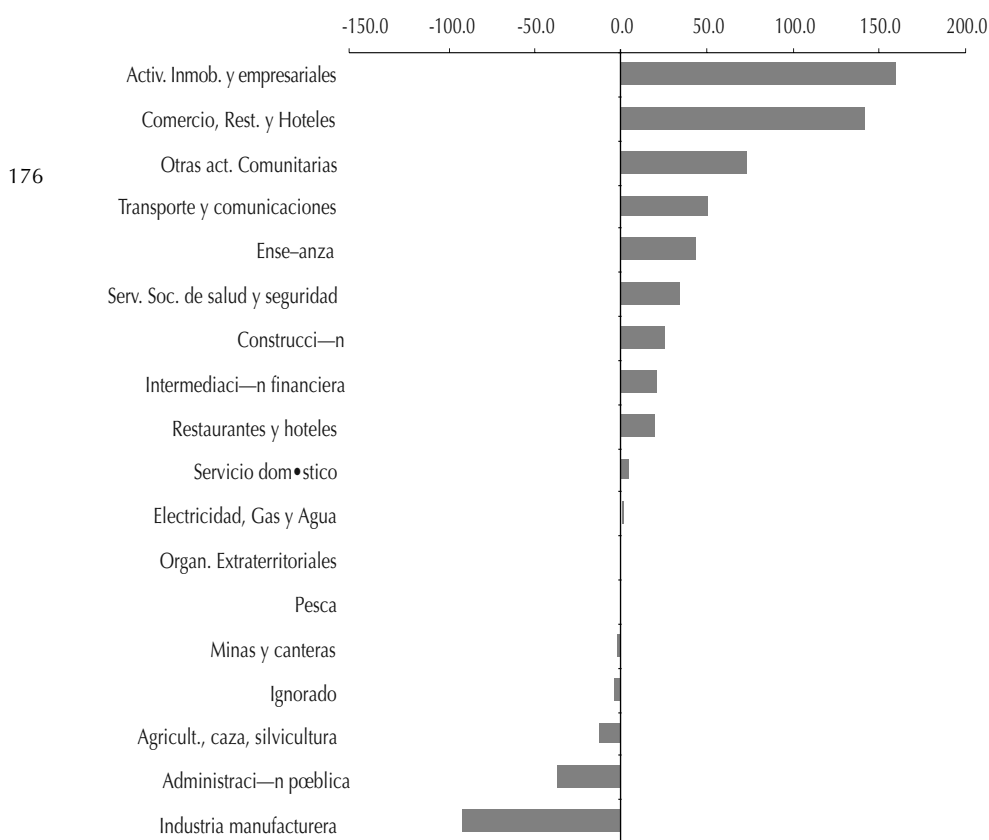
El mayor dinamismo en los servicios se produjo en las actividades inmobiliarias y servicios prestados a empresas, donde el empleo se incrementó en casi 160 mil personas. El resultado es similar al señalado en los estudios sobre ciudades globales, y es consistente con los estudios de Weller (2000), basados en una investigación sobre el empleo en América Latina. El autor argumenta para el caso chileno que, durante los años noventa:

La mayor parte del nuevo empleo en la rama se generó en bienes raíces y en servicios a las empresas, donde, aparte de puestos de trabajo de alta calificación, se expandieron empleos más sencillos (como conserjes o servicios de limpieza y seguridad) (p. 137).

Tanto el crecimiento del empleo como el aporte de nuevos puestos de trabajo fueron menores en los servicios financieros, cuya expansión se vio acompañada en muchos países por un proceso de modernización intensivo en destrezas que, a la vez, sustituyó mano de obra por nuevos componentes técnicos (como cajeros automáticos y otros mecanismos de autoservicio) (p. 137).

Con un incremento de 141 mil personas, el sector comercio es el segundo en materia de generación de empleo debido a las fuertes inversiones realizadas durante los años noventa. Las nuevas inversiones se localizaron principalmente en la RMS, la cual siguió concentrando poco más del 46 por ciento del empleo total del sector comercio, y se orientaron principalmente a la construcción de grandes centros comerciales e hipermercados, producto de la llegada de grandes cadenas multinacionales y el desarrollo de cadenas nacionales como Líder y Jumbo.

Gráfico 4. RMS crecimiento del empleo según sectores 1992–2002 (miles)



Fuente: Elaboración propia con base en Censo de Población y Vivienda, INE.

En cuanto a la caída en el empleo, son dos los sectores que destacan por la intensidad en que ella se produjo. En primer lugar, la industria manufacturera muestra una dirección opuesta a la observada en términos de producción, con una pérdida absoluta de 91 mil empleos y una disminución relativa de 23,2 por ciento en 1992 a 14,7 por ciento en 2002. El hecho de que haya mantenido su peso relativo en el PIB es un indicador de la existencia de aumentos de productividad asociados a la introducción de nuevas tecnologías, o de nuevas formas de organización del proceso de trabajo.

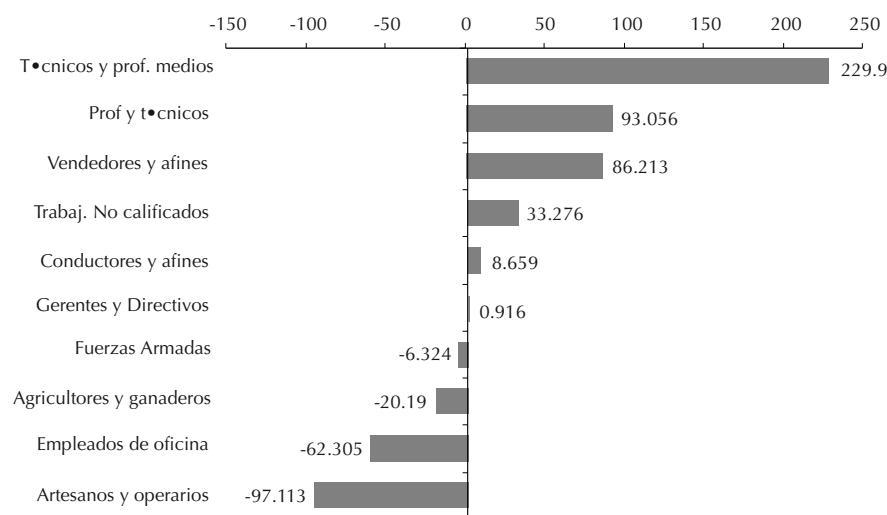
En segundo lugar, el empleo de la administración pública disminuyó en 36 mil personas, siguiendo una tendencia similar a la experimentada en el mundo, debido a los procesos de reestructuración del Estado iniciados desde mediados de los años setenta, y originados por razones ideológicas o por exigencias competitivas que han implicado una reducción sistemática del empleo público (Brenner y Theodore 2001).

La dinámica sectorial analizada refleja un patrón bastante similar al planteado por la literatura sobre ciudades globales, pues, por una parte, se incrementa el empleo en servicios de distribución y al productor; y por otra, caen los sectores metropolitanos tradicionales, como la industria manufacturera y el empleo público. No obstante, la diferencia fundamental radica en el área de la industria de alta tecnología como uno de los motores de varias ciudades globales, pero prácticamente inexistente en la RMS.

3.4 Transformaciones de la estructura del empleo según grupos ocupacionales

La evolución del empleo según grupos ocupacionales también presenta algunas semejanzas con las tendencias observadas en el ámbito mundial, donde se ve un importante crecimiento de grupos profesionales con niveles de calificación altos y medios. La evidencia estadística muestra que durante los años noventa los grupos de técnicos medios, y de profesionales y científicos, fueron los principales responsables del aumento total de empleos; además, en ellos se dio un proceso de "upgrading", como el destacado por García-Huidobro (1999) y Weller (2000). Ambos autores enfatizan el aumento en el nivel promedio de educación requerido en los nuevos empleos, fenómeno que se produce en términos tanto de grupos ocupacionales como sectoriales.

Gráfico 5. RMS: Crecimiento del empleo según grupo ocupacional, 1992–2002 (miles)



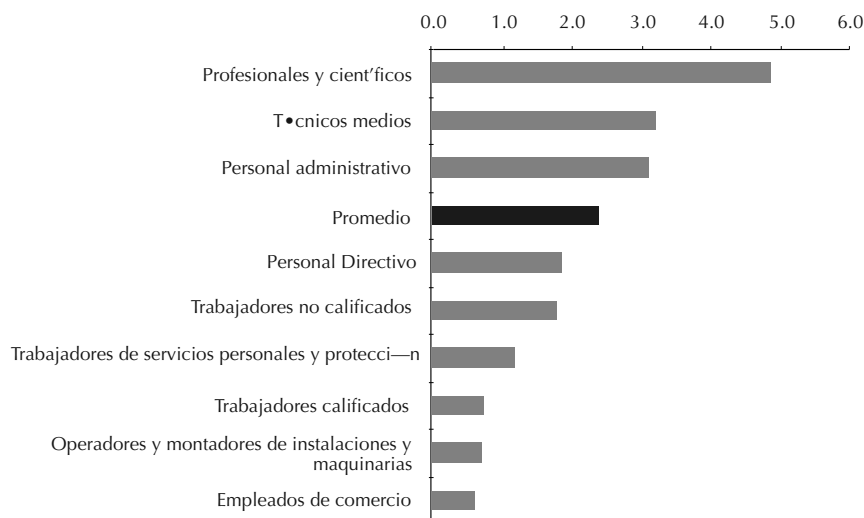
Fuente: Elaboración propia con base en Censo de Población y Vivienda 2002.

178

La creciente importancia de los grupos ocupacionales con mayor calificación se refleja en el aumento de su participación relativa. En efecto, en la RMS representaban 14,2 por ciento del empleo para 1992, y llegaron a 27,9 por ciento en 2002, mientras que en el total del país se incrementaban de 12,0 a 24,2 por ciento.

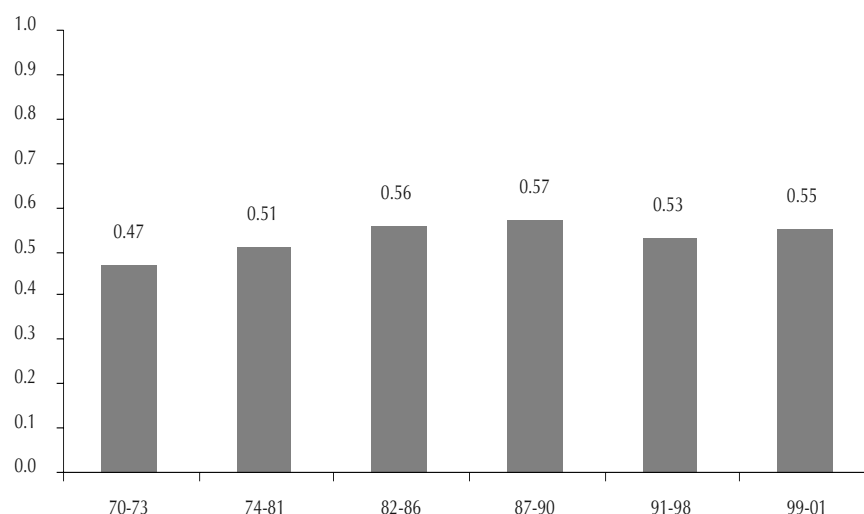
La importancia de estos grupos también se refleja en la evolución de salarios reales durante los años noventa, dado que todos muestran un cre-

Gráfico 6. Chile: Crecimiento de los salarios reales según grupo ocupacional 1995–2000 (tasa de variación promedio anual)



Fuente: INE.

Nota: La información sólo está disponible a escala nacional.

Gráfico 7. Gran Santiago: Coeficiente Gini 1970–2001

Fuente: Larrañaga (2001).

cimiento superior al promedio total. Sin embargo, un aspecto relevante, que se puede interpretar como una señal de precarización del mercado de trabajo, es el bajo crecimiento relativo del salario real para el tercer grupo más dinámico en términos de generación de empleos, que es el conformado por vendedores y trabajadores de servicios.

179

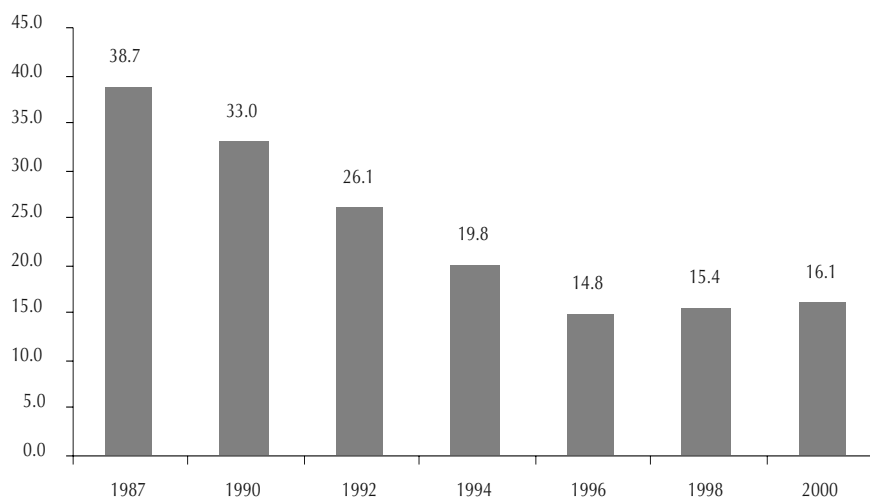
En el caso de los grupos que presentan disminuciones de empleo en la RMS, las mayores caídas se producen en operarios y artesanos y en empleados de oficina. En el primer caso se observa una reducción absoluta de casi 100 mil empleos, y su peso relativo cae de 19,1 por ciento en 1992 a 12,0 por ciento en 2002. Por su parte, en el mismo período los empleados de oficina disminuyen en 62 mil personas, con una caída de cinco puntos porcentuales en su peso relativo. Nuevamente, estos descensos son más intensos que en el promedio del país, lo que indica la existencia de fenómenos metropolitanos específicos respecto de la reestructuración de los mercados de trabajo.

4. Desigualdades y polarización: ¿Hacia una ciudad dual?

Uno de los aspectos más destacados por la literatura sobre globalización y ciudades señala que las transformaciones ocurridas en los mercados de trabajo metropolitanos están generando tendencias hacia una polarización.

Los impactos que ha tenido el nuevo modelo de desarrollo en materia de desigualdades sociales han sido objeto de permanentes debates académicos y políticos en el país, dado que a pesar del rápido dinamismo económico basado en una creciente inserción en la economía global, no se han producido modifi-

Gráfico 8. RMS: Población en situación de pobreza 1987–2000 (porcentaje)



Fuente: Ministerio de Planificación y Cooperación (Mideplan), 2001.

180

caciones sustantivas en cuanto a distribución del ingreso (Ffrench-Davis 1999; Larrañaga 2001). En efecto, durante el proceso de implementación del modelo neoliberal del régimen militar se dio un fuerte incremento de las desigualdades sociales, particularmente en la RMS, y si bien hubo una importante reducción de los niveles absolutos de pobreza durante los años noventa, las desigualdades en materia de ingresos continúan siendo notoriamente regresivas.

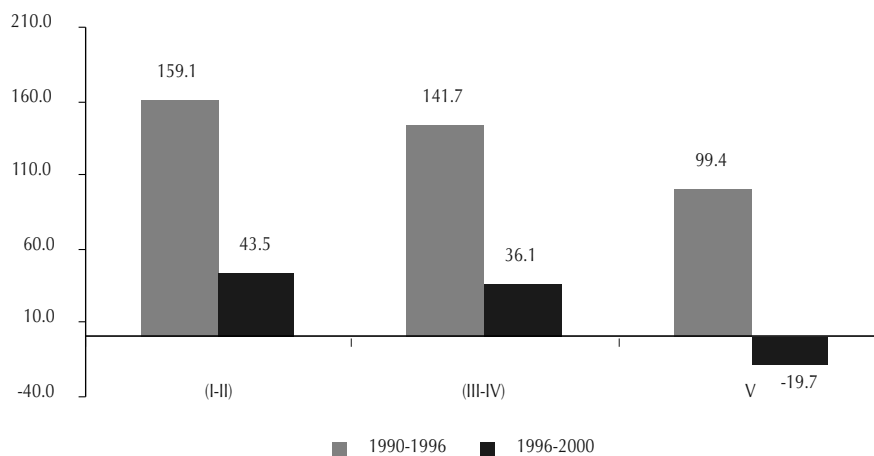
Al analizar el coeficiente de Gini para el Gran Santiago en un período de cuarenta años, Larrañaga (2001) muestra claramente que aun con las activas políticas sociales implementadas durante el período democrático, los valores son más elevados que en los períodos previos al régimen militar.

Ffrench-Davis (1999) explica el incremento de las desigualdades remitiéndose a las transformaciones ocurridas en dos estructuras sociales claves: primero, las nuevas condiciones establecidas para el funcionamiento del mercado de trabajo, que debilitan sustantivamente las condiciones de negociación de los trabajadores; segundo, la emergencia y el fortalecimiento de los conglomerados económicos, que crean las condiciones para altos niveles de concentración de capital y riqueza

No obstante lo anterior, en los resultados sociales del modelo neoliberal existen importantes diferencias entre el período militar y los gobiernos democráticos de los noventa. Durante el primer período, las desigualdades sociales aumentaron en términos absolutos y relativos, mientras que en el período democrático se redujo sustantivamente la pobreza, también en términos absolutos y relativos, aunque manteniendo una regresiva distribución del ingreso claramente superior a las del promedio latinoamericano (Cepal 2002).

De acuerdo con diversos estudios realizados para el caso de Chile, una parte importante de las reducciones de los niveles absolutos de pobreza se debe a los efectos del crecimiento y a su impacto en los niveles de empleo. La

Cuadro 4. RMS: Variación absoluta del empleo según quintiles de ingresos y subperíodos 1990-96 y 1996-2000 (miles de personas)



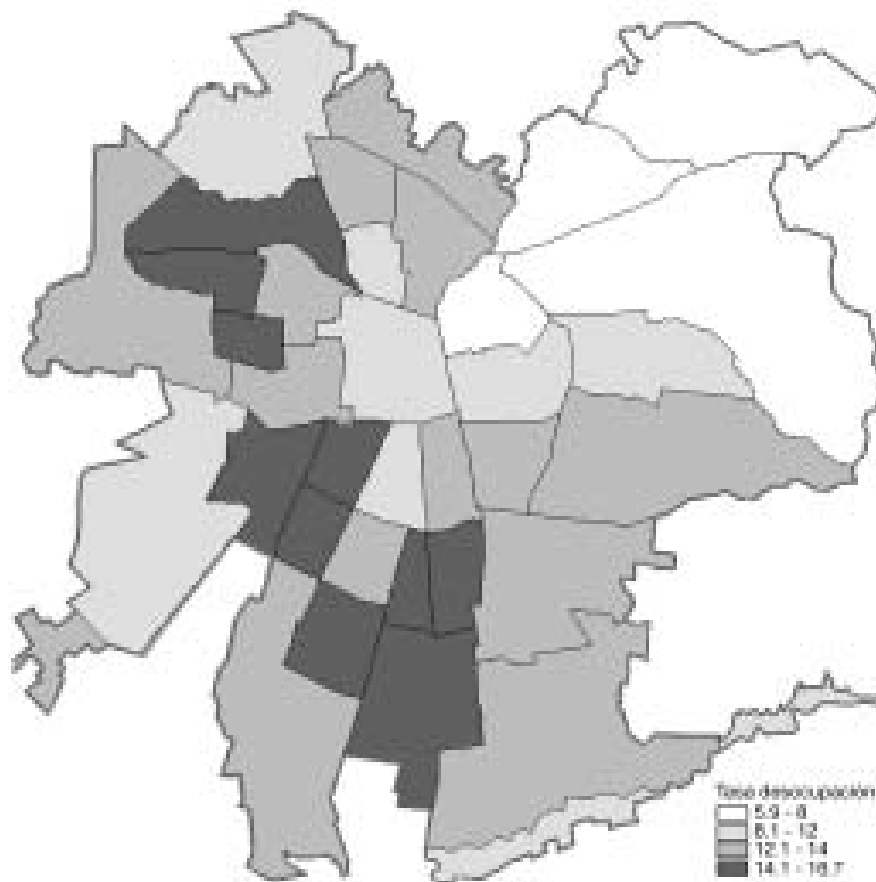
Fuente: Elaboración propia basada en encuesta Casen.

Encuesta de Caracterización Socioeconómica (Casen) indica que, en el período en referencia, los incrementos en el nivel de empleo se generaron principalmente en los estratos bajos y medios, situación que se produjo aun en la fase de crisis económica de fines de los noventa. En efecto, por una parte, el notorio incremento del empleo en los sectores más pobres generó un efecto positivo al reducir en términos absolutos los niveles de pobreza observados durante los noventa; por otra, el fuerte crecimiento del empleo en los niveles más bajos de la estructura ocupacional indica que se estaba generando una proporción importante de empleos de tipo "secundario", con condiciones de calidad, estabilidad del empleo e ingresos bastante precarias.

No obstante los avances en materia de desigualdades sociales, aún subsisten fuertes disparidades intrametropolitanas en el mercado de trabajo, debido a diferencias espaciales expresadas en tasas de desocupación, participación y estructuras según grupos ocupacionales. Las disparidades intrametropolitanas indican la concurrencia espacial de dos fenómenos claros. El primero consiste en la mayor incidencia del desempleo en las comunas periféricas del Gran Santiago, caracterizadas por tener la mayor proporción de empleos de tipo secundario. El segundo fenómeno es la configuración del triángulo geográfico de la zona oriente, donde la estructura de empleo es la más estrechamente vinculada a los requerimientos de las actividades económicas que surgen con la globalización.

En efecto, los atributos negativos del mercado de trabajo en la RMS se distribuyen de forma altamente desigual en el espacio. Uno de los ejemplos más notorios es el de la brecha existente entre las tasas de desocupación. Según el último Censo de Población y Vivienda (2002), la correspondiente a la comuna de La Pintana es casi tres veces superior a la de Vitacura, comuna que posee menor tasa de desocupación.

Mapa 1
Tasa de desocupación según comunas del Gran Santiago 2002 (porcentajes)

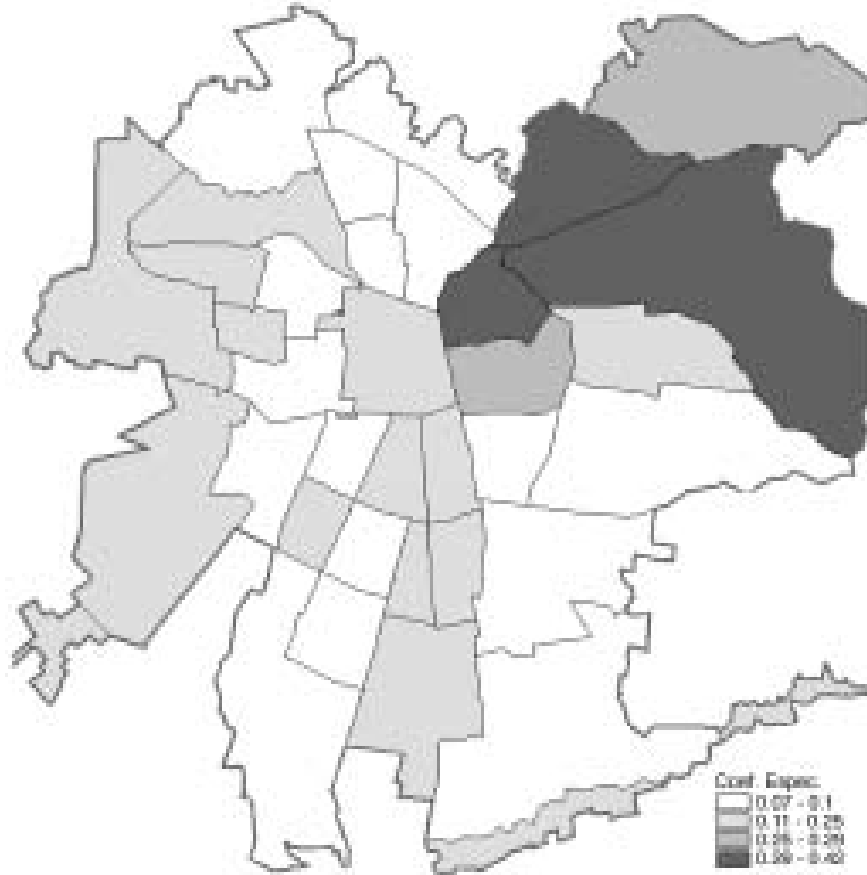


182

Fuente: Elaboración propia con base en el Censo de Población y Vivienda 2002.

Otra forma de expresar estas disparidades espaciales es a través del análisis de coeficientes de especialización en términos de grupos ocupacionales, es decir, comparando la estructura del empleo de cada comuna con la estructura total de la RMS. Mientras más cercano a 1 es el coeficiente comunal, significa que existe una sobrerrepresentación relativa de uno o más grupos ocupacionales. El cálculo indica que las comunas de Vitacura, Providencia y Las Condes muestran los mayores valores, debido principalmente a la mayor concentración especial relativa del grupo profesionales y científicos. A modo de ejemplo, en el caso de Providencia este grupo representa un 37,7 por ciento del total de empleo de la comuna, mientras que en el caso de El Bosque este porcentaje alcanza a sólo el 5 por ciento.

Mapa 2
Gran Santiago: Coeficiente de especialización según grupo ocupacional



183

Fuente: Elaboración propia con base en Censo de Población y Vivienda 2002.

5. Conclusiones

No obstante el dinamismo global de la ocupación de la RMS observado en los años noventa, parte importante del incremento se produce en lo que la teoría de la segmentación de los mercados de trabajo denomina sector "secundario", el cual se caracteriza por grados más altos de inestabilidad, menores salarios y bajos niveles de capacitación y entrenamiento, entre otros (Doeringer y Piore 1971; Loveridge y Mok 1979; Peck 1996). Asimismo, en la RMS existen fuertes disparidades espaciales en las condiciones de funcionamiento del mercado de trabajo, tal y como se ejemplifica con la tasa de desocupación y la estructura según grupos ocupacionales.

¿Cuáles podrían ser los mecanismos que operan en el mercado de trabajo metropolitano, y generan una concentración de los incrementos del empleo en los niveles más bajos de la estructura ocupacional?

Un primer mecanismo relevante es el de las nuevas condiciones de los mercados de trabajo creadas durante el período militar y que aún están en operación. Uno de los temas más discutidos en años recientes se refiere a la reestructuración del esquema regulatorio del mercado de trabajo implementado bajo el régimen militar, tanto en materia de legislación laboral formal como de relaciones laborales en las empresas (Mizala y Romaguera 2002; Cortázar 1997). La regulación del mercado de trabajo se basa en una débil posición negociadora de los trabajadores, porque permite más flexibilidad en el uso de la mano de obra, con estrategias como el aumento de trabajos temporales, la subcontratación y otras formas de trabajo precario (Barret 2001; Frank 2001; Díaz 1989, 1990).

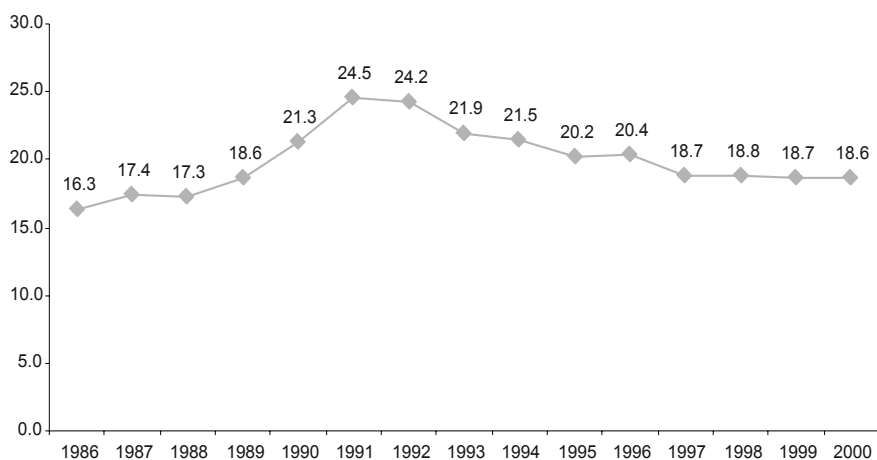
Aunque hay escasa información sistemática sobre las nuevas estrategias de flexibilidad entre las firmas chilenas, existen algunos estudios que permiten identificar algunos resultados preliminares.

En el estudio de Echeverría (1999) sobre la subcontratación en Chile realizado para el Ministerio del Trabajo en 1997, se llega a cuatro conclusiones principales. En primer lugar, se plantea que la flexibilización está ganando terreno en las firmas chilenas a través del incremento de la subcontratación en la mayoría de las actividades económicas analizadas por el estudio; segundo, se indica que las actividades subcontratadas pueden pertenecer a actividades periféricas o centrales para la firma; tercero, se establece que la magnitud de la subcontratación es importante, lo que se ejemplifica con el caso de las empresas de transporte y telecomunicaciones, que subcontratan a 50 por ciento o más de sus trabajadores, y con el sector bancario, en el que dicho porcentaje alcanza a un 30 por ciento; finalmente, el nivel de salarios de la mayoría de los trabajadores subcontratados es más bajo que el de los empleados permanentes.

Por su parte, centrándose en las condiciones de trabajo de los empleados de ventas al por mayor y al por menor en la RMS, el estudio de Díaz et al. (1999) sobre el sector comercio también destaca un aumento importante de trabajadores subcontratados; asimismo, particularmente en el caso de las mujeres, identifica extensiones ilegales del día laboral y sueldos bajos.

La Encuesta de Calidad Laboral (Encla), elaborada por la Dirección del Trabajo, muestra desde una perspectiva más general que las empresas privadas chilenas implementan principalmente estrategias de flexibilidad numérica mediante el despido y la recontractación en condiciones de trabajo menos favorables y con salarios más bajos, generando un incremento de los segmentos de tipo secundario (Dirección del Trabajo 1999).

Otro de los cambios en el esquema regulatorio está dado por una expresión más de las precarias condiciones en que opera el mercado de trabajo, como es el bajo poder de negociación de los trabajadores. En efecto, desde 1992 las tasas de sindicalización vienen disminuyendo a nivel país, siendo la RMS una zona en la que este fenómeno está claramente presente (Barret 2001; Frank 2001; Montero y Morris 2000).

Gráfico 9. RMS: Tasa de sindicalización 1981–2000 (%)

Fuente: Dirección del Trabajo.

Finalmente, entre otros aspectos relevantes referidos a la precarización están los programas masivos de empleo que comenzaron a implementarse a raíz de la crisis económica y de empleo de 1998. La generación promedio es de alrededor de 80 mil empleos anuales y, dado que la mayoría son por naturaleza de carácter temporal, es razonable suponer que se han localizado en los niveles más bajos de la estructura ocupacional.

185

Referencias bibliográficas

- Barret, P. 2001. "Labour policy, labour-business relations and the transition to democracy in Chile". *Journal of Latin American Studies* 33: 161–197.
- Borja, J. y M. Castells. 1998. *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Taurus.
- Brenner, N. 1998. "Global cities, glocal states: global city formation and state territorial restructuring in contemporary Europe". *Review of International Political Economy* 5, no. 1: 1–37.
- and N. Theodore. 2002. *Spaces of Neoliberalism. Urban restructuring in North America and Western Europe*. London: Blackwell

- Castells, M. 1989. *The Informational City*. Oxford: Blackwell.
- . 1996. *The Informational Age: Economy, society and culture*. Volume I: *The Raise of the Network Society*. Cambridge, Massachusetts: Blackwell.
- Cepal. Véase Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. 2002. *Panorama Social de América Latina 2000–2001*, Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Comité de Inversiones Extranjeras. 2003. <http://www.cinver.cl/>
- Coriat, B. 1982. *El taller y el cronómetro. Ensayo sobre el taylorismo, el fordismo y la producción en masa*. México D.F.: Siglo XXI.
- Cortázar, R. 1997. "Chile: The evolution and reform of the labor market". En S. Edwards and N. Lustig, eds., *Labor Markets in Latin America: Combining social protection with market flexibility*. Washington: The Brookings Institution.
- De Mattos, C. 1999. "Santiago de Chile, globalización y expansión metropolitana: lo que existía sigue existiendo". *EURE, Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos y Regionales* (Santiago: Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, P. Universidad Católica de Chile), 25 no. 76.
- ; L. Riffo y S. Reyes. 2001. "Reestructuración, crecimiento y concentración territorial de la industria: El caso de la Región Metropolitana de Santiago". En *Estadística y Economía*, 20: 121–157.
- Díaz, A. 1989. "La reestructuración industrial autoritaria en Chile". *Proposiciones* (Santiago: Ediciones SUR) 17: 14–35.
- . 1990. "Modernización autoritaria y régimen de empresa en Chile". *Proposiciones* (Santiago: Ediciones SUR) 18: 54–69.
- 186 Díaz, E. et al. 1999. "Jornada de Trabajo en el Sector Comercio: La experiencia en grandes tiendas, supermercados y pequeñas tiendas en malls". *Cuadernos de Investigación* 12. Santiago: Dirección del Trabajo.
- Dirección del Trabajo. 2000. *Encuesta Laboral 1999*. Santiago: Dirección del Trabajo.
- Doeringer, P. and Michael Piore. 1971. *Internal Labor Markets and Manpower Analysis*. Lexington, Mass.: D.C. Heath and Company.
- Echeverría, M. 1999. "Subcontratación de la producción y subcontratación del trabajo". *Cuadernos de Investigación* 8. Santiago: Dirección del Trabajo.
- Ffrench-Davis, R. 1999. *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad. Tres décadas de política económica en Chile*. Santiago: Dolmen.
- García-Huidobro, G. 1999. "La capacidad generadora de empleo productivo de la economía chilena". Serie Reformas Económicas 31: Santiago: Cepal.
- Jessop, B. 1999. *Crisis del Estado de Bienestar. Hacia una nueva teoría del Estado y sus consecuencias sociales*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Universidad Nacional de Colombia.
- Jones, A. 1998. "Re-theorising the core: A "globalized" business elite in Santiago, Chile". *Political Geography* 17, no. 3: 295–318.
- Larrañaga, O. 2001. "Distribución de ingresos en Chile: 1958–2001". Documento de Trabajo 178, Departamento de Economía, Universidad de Chile.
- Lash, S. y J. Urry. 1998. *Economías de signos y espacio. Sobre el capitalismo de la posorganización*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Leborgne, D. and A. Lipietz. 1988. "New technologies, new modes of regulation: some spatial implications". *Environment and Planning D: Society and Space* 6: 263–280.

- Loveridge, R. and A. L. Mok. 1979. *Theories of Labour Market Segmentation. A Critique*. The Hague: Martinus Nijhoff.
- Mideplan. Véase Ministerio de Planificación y Cooperación.
- Ministerio de Planificación y Cooperación. 2001. "Pobreza, Crecimiento y Distribución del Ingreso en Chile en los 90", *Documento de Trabajo* 24, Santiago: Ministerio de Planificación y Cooperación.
- Mizala A. y P. Romaguera. 2002. "La legislación laboral y el mercado del trabajo: 1975-2000". En R. Ffrench-Davis y B. Stallings, eds. *Reformas, crecimiento y políticas sociales en Chile desde 1973*. Santiago: LOM Ediciones.
- Montero, C. y C. Morris. 2000. "Ciudadanía laboral. Una nueva mirada al mundo del trabajo". Colección Ideas 5. Santiago: Chile 21.
- Peck, Jamie. 1996. *Work-Place. The social regulation of labor markets*. New York: Guilford Press.
- Riffo Pérez, L. 1999. "Crecimiento y disparidades regionales en Chile: una visión de largo plazo". *Estadística y Economía*, 18: 129-125.
- . y Ninel Calisto. 1998. "Crecimiento económico regional en Chile: 1985-1998". *Estadística y Economía* 17: 51-74.
- Sassen, S. 1991. *The Global City: New York, London, Tokyo*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- . 1994. *Cities in a World Economy*. Thousand Oaks, CA.: Pine Forge.
- Stallings, B. 2002. "Las Reformas estructurales y el desempeño económico". En R. Ffrench-Davis y B. Stallings, eds. *Reformas, crecimiento y políticas sociales en Chile desde 1973*. Santiago: LOM Ediciones.
- Subdere / Cieplan. Véase Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo / Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica.
- Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo / Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica. 1994. *Evolución del producto por regiones 1960-1992*. Santiago: Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo / Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica.
- Taylor, P. 2000. "World cities and territorial states under conditions of contemporary globalization". *Political Geography* 19, no. 1: 5-32.
- Veltz, P. 1999. *Mundialización, ciudades y territorios*. Barcelona: Ariel.
- Volker, F. 2002. "The elusive goal in democratic Chile: reforming the Pinochet labor legislation". *Latin American Politics and Society*. 1: 35-68.
- Weller, J. 2000. *Reformas económicas, crecimiento y empleo. Los mercados de trabajo en América Latina y el Caribe*. Santiago: Fondo de Cultura Económica.

Santiago: La difícil sustentabilidad de una ciudad neoliberal

Sonia Reyes Paecke

Coordinadora de Estudios Territoriales, Dirección de Servicios Externos

Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos; Pontificia Universidad Católica de Chile

Santiago de Chile es conocido por su contaminación atmosférica, reflejada en la cotidiana bruma gris que se extiende sobre la ciudad durante los meses de invierno. Sin embargo, este no es el único problema ambiental, ya que sufre también una grave contaminación de los cursos de agua, disminución de cobertura vegetal silvestre, consumo de suelos agrícolas, una creciente producción de residuos sólidos y la proliferación de vertederos ilegales de residuos industriales. A ello se suma el permanente riesgo de inundaciones invernales, debido a la inexistencia de sistemas que permitan conducir y absorber las aguas lluvia a través de la zona urbana.

189

No obstante la situación actual, durante la década de los noventa se avanzó significativamente en el diseño e implementación de una institucionalidad ambiental que no existía en el país. En Santiago se creó la Comisión de Descontaminación de la Región Metropolitana, destinada a diseñar un plan integral para disminuir la contaminación del aire. El Ministerio de Obras Públicas inició el estudio del Plan Maestro de Aguas Lluvia, la Comisión Interministerial de Infraestructura formuló el Plan de Transporte Urbano de Santiago 1995–2000 y lo actualizó para el período 2000–2005, y se iniciaron las mediciones diarias de la calidad del aire. Estas y otras iniciativas demuestran el esfuerzo del Estado y de amplios sectores de la ciudadanía por solucionar sus problemas ambientales.

Debido a la implementación de estas acciones, casi todos los problemas muestran algún grado de avance hacia su solución. Pero son notorios los grandes retrasos en materias tales como la disposición final de residuos sólidos, la contaminación atmosférica y la expansión urbana. Algunas soluciones a los problemas ambientales requieren la construcción de obras de infraestructura, como plantas de tratamiento de aguas servidas, rellenos sanitarios y sistemas de transporte no contaminantes. Hasta ahora el Estado chileno ha sido bastante eficiente en la generación y aplicación de mecanismos que permiten el financiamiento privado de tales obras,

ya sea a través de concesiones o privatizaciones de servicios urbanos. Tal es el caso de los servicios sanitarios y la construcción de nueva infraestructura vial. Pero no ha tenido la misma eficacia en aquellos temas que requieren de gestión y participación ciudadana.

Una forma de poner en perspectiva las soluciones a los problemas ambientales urbanos es preguntar por su contribución a la sustentabilidad de la ciudad. Porque el objetivo del Estado y de todos los ciudadanos debe ser desarrollar sus actividades sin poner en riesgo los elementos básicos para la vida —aire, agua, suelos y energía—, asegurando que las futuras generaciones puedan satisfacer íntegramente sus necesidades.

En una economía de mercado, la construcción de una ciudad sustentable requiere la incorporación de mecanismos de regulación de los mercados urbanos, los mismos que no resultan fáciles de aplicar. Y no es fácil, porque la sustentabilidad genera beneficios sociales —tales como la preservación de ecosistemas nativos, mejoramiento de la calidad del agua y del aire— y, por lo tanto, no son voluntariamente internalizados en la acción de las empresas privadas. El diseño de un sistema de gestión que pretenda incorporar la inversión privada debe asociar beneficios privados en el corto plazo, a inversiones que apuntan al logro de beneficios sociales en el mediano y largo plazo.

190

La sustentabilidad ambiental se contrapone a actividades cuyas rentabilidades provienen en buena parte de la inexistencia de mecanismos que obliguen a internalizar externalidades negativas, con lo cual no hay incentivos, por ejemplo para disminuir la contaminación atmosférica o la producción de basuras. También se contrapone a actividades basadas en la apropiación de externalidades positivas, como aquellas vinculadas al mercado inmobiliario, que internaliza los beneficios de los mejoramientos viales y de los cambios normativos, sin un pago por las plusvalías generadas por la sociedad en su conjunto.

Desde esta perspectiva, se analizarán cuatro problemas ambientales: contaminación atmosférica, contaminación hídrica, expansión urbana y disposición final de residuos sólidos. Las razones de esta selección son prácticas, puesto que a menor número de problemas es más factible presentar un análisis de cada uno, sin extender demasiado el texto. Por otra parte, interesa destacar aquellos problemas en los cuales hay intervención estatal sistemática o iniciativas en marcha para avanzar hacia la solución. Este requisito se debe a que se intenta reconocer las condiciones que hacen que algunos temas sean mejor resueltos por el Estado, mientras que otros permanecen estancados.

Tras este planteamiento está el supuesto de que la solución de los problemas ambientales de Santiago no pasa sólo por la inversión en infraestructura o tecnología; también tiene aparejados elementos como la regulación de los mercados relacionados y la efectividad de las normas vigentes, ambos temas más cercanos a la gestión urbana.

Se espera, con este análisis, entregar elementos para la discusión acerca de la posibilidad de construir metrópolis sustentables en el marco de las actuales políticas urbanas, tendientes a la liberalización de los merca-

dos, a la disminución de las regulaciones y a una planificación territorial orientada a favorecer la operación del mercado inmobiliario.

1. Contaminación atmosférica

La contaminación atmosférica en Santiago se debe a la conjunción de factores antropogénicos y factores naturales. La creciente actividad económica de la ciudad genera elevados niveles de contaminación por fuentes fijas, en tanto la extensión y segregación funcional ocasionan el incremento de los flujos vehiculares. Por otro lado, las condiciones geográficas y meteorológicas de la región son particularmente desfavorables para una adecuada dispersión de contaminantes. Los cerros que rodean Santiago restringen la circulación de vientos y dificultan la renovación del aire en su interior. A esta situación se agrega la presencia de una capa de inversión térmica, situada entre 1.000 y 1.500 metros de altura en invierno, que impide la dispersión vertical de partículas.

Luego, aunque las condiciones geográficas de la cuenca impiden la dispersión de contaminantes, son las actividades urbanas las que generan la contaminación. Entre los principales contaminantes que afectan la calidad del aire en la Región Metropolitana se encuentran las partículas de polvo en suspensión (PTS), partículas con un diámetro menor a 10 micrones (PM10), partículas con un diámetro menor a 2,5 micrones (PM2,5), monóxido de carbono (CO), dióxido de nitrógeno (NO₂), dióxido de azufre (SO₂), ozono (O₃) y compuestos orgánicos volátiles (COV) (véase Cuadro 1).

191

Cuadro 1. Composición de las emisiones por fuente contaminante. Año 2000, en toneladas por año

Fuentes	PM10	CO	NO _x	COV	SO ₂	NH ₃
Fuentes móviles: automóviles, taxis, buses, camiones	2.425	174.196	46.180	24.456	3.130	933
Fuentes fijas: industrias, calderas, panaderías, otros procesos industriales	988	6.485	8.094	267	6.599	200
Otras fuentes fijas: quemas agrícolas, distribución combustibles, otras fuentes evaporativas	588	4.342	390	54.905	17	28.062
Combustión doméstica: gas, carbón, leña y otros combustibles	328	888	1.392	191	239	75
TOTAL	4.329	185.911	56.056	78.819	9.985	29.270

Fuente: Conama-Cenma (2001).

El inventario de emisiones del año 2000, resumido en el Cuadro 1, ha sido elaborado por la Comisión Nacional del Medio Ambiente (Conama) Metropolitana y el Centro de Medio Ambiente (Cenma). Contiene una cuantificación de contaminantes según fuente de emisión. Se incluyen en este inventario: PM10, CO, NO_x, COV, SO₂ y amonio, NH₃.

Como se puede apreciar, las principales emisiones de los procesos industriales son el SO_2 y PM_{10} , que aportan el 66 y 23 por ciento del total, respectivamente. Las fuentes móviles son responsables por casi la totalidad de las emisiones de CO (94 por ciento), NO_x (82 por ciento), y de un porcentaje significativo de PM_{10} (56 por ciento); y, en menor medida, intervienen en las de COV (31 por ciento) y SO_2 (31 por ciento). Las demás fuentes (residenciales y evaporativas) contribuyen principalmente a la emisión de NH_3 (96 por ciento), COV (69 por ciento) y PM_{10} (21 por ciento).

Un dato muy preocupante es que más del 50 por ciento del material particulado está formado por partículas de menos de 2,5 micrones de diámetro ($\text{PM}_{2,5}$), las cuales revisten especial gravedad, ya que ingresan a los tejidos más finos del sistema respiratorio provocando enfermedades asociadas. Los óxidos de nitrógeno y el amoníaco son precursores de la formación de las partículas finas. Los óxidos de nitrógeno y los compuestos orgánicos volátiles participan en reacciones fotoquímicas que originan el ozono (O_3) y otros contaminantes secundarios.

En la Región Metropolitana se han realizado varios inventarios para determinar las fuentes de emisión, pero sólo los datos de 1997 y 2000 son comparables entre sí, ya que en ellos se utilizaron los mismos coeficientes de emisión y fuentes de control (Terram 2001). En el Cuadro 2 se puede observar que entre esos años ha disminuido la emisión de casi todos los contaminantes, a excepción de los óxidos de nitrógeno, que han aumentado en 10 por ciento.

192

Cuadro 2. Comparación de emisiones años 1997 y 2000, según fuentes, en toneladas por año

Fuentes	Partículas PM_{10}		Monóxido de carbono CO		Óxidos de nitrógeno NO_x		Comp. orgánicos volátiles COV		Óxidos de azufre SO_2	
	2000	1997	2000	1997	2000	1997	2000	1997	2000	2000
Total fuentes fijas	2.739	988	9.601	6.485	7.951	8.094	293	267	22.477	6.599
Total otras fuentes	1.752	916	6.902	5.229	1.946	1.782	58.328	55.096	390	256
Total fuentes móviles	2.079	2.425	186.438	174.196	41.179	46.180	24.922	24.456	2.434	3.130
Total polvo resuspendido	40.727	40.334								
TOTAL	47.297	44.663	202.941	185.911	51.076	56.056	83.543	79.819	25.300	9.985

Fuente: Fundación Terram (2001).

La reducción de los aportes de las fuentes fijas, en particular del SO_2 (71 por ciento) y PM_{10} (64 por ciento), ha sido notoria. En cambio, las fuentes móviles han incrementado sus emisiones de PM_{10} , NO_x y SO_2 . Se debe destacar que el escaso aumento de algunas emisiones y las reducciones en otros contaminantes sucede en un contexto de intenso crecimiento del parque vehicular y del número de viajes por habitante, lo cual permite suponer que las medidas del Plan de Descontaminación de la Región Metropolitana han tenido algún nivel de efectividad. Esto es importante, porque hasta ahora sólo se han aplicado medidas de gestión de tránsito, control de fuentes fijas y restricción de la circulación de vehículos sin convertidor catalítico. Si se implementara la totalidad del Plan, probablemente los resultados serían mucho mejores.

1.1 Plan de descontaminación

El Plan de Prevención y Descontaminación Atmosférica (PPDA) de la Región Metropolitana fue formulado en 1997, con el fin de coordinar las acciones de instituciones públicas y privadas y de todos los habitantes de la ciudad hacia el objetivo de disminuir la contaminación atmosférica de Santiago. En el año 2000 se realizó un inventario de emisiones que hizo evidente el retraso en el cumplimiento de los objetivos del plan, razón por la cual se han reformulado algunas medidas y reforzado las acciones de fiscalización y control por parte de las agencias estatales responsables.

Ya en el año 2000 el sector industrial cumplía con los estándares establecidos para 2005, mientras que el transporte muestra un retraso significativo respecto de las metas. A partir de esta constatación, se han tomado medidas dirigidas a disminuir los impactos ambientales de los transportes, entre las cuales se incluye una actualización del Plan de Transporte Urbano de Santiago (PTUS), planes de reforestación de terrenos eriazos, fijación de normas de emisión similares a las de Europa y Estados Unidos a contar de septiembre de 2002, el retiro de 2.700 buses que no cumplen con estas normas, e incorporación de exigencias ambientales más severas en la próxima licitación de recorridos de transporte público.

Se ha iniciado también la aplicación de restricción de circulación a los vehículos con convertidor catalítico en los días de preemergencia y emergencia ambiental, medida de la cual estaban exentos hasta el presente año [2003]. Según las estimaciones de Conama, esta medida permitirá reducir en un 10 por ciento las emisiones del parque automotor, que anualmente aporta 9.500 toneladas de óxido de nitrógeno, uno de los principales componentes del material particulado más fino (PM_{2,5}).

A octubre de 2003 se encuentra en discusión el proyecto de ley sobre Permisos de Emisión Transables, el cual permitirá asignar un cupo de emisiones para cada una de las actividades contaminantes. Estos cupos —cuyas características también se están definiendo— serán transados en un mercado. Tal mecanismo permitirá establecer un límite a las emisiones totales de la ciudad, y cada nueva actividad que potencialmente contamine deberá adquirir los derechos de otra, que ya no podrá contaminar más. Para conseguir una disminución de los niveles de contaminación, cada actividad deberá compensar un 150 por ciento de sus emisiones.

Mientras no se dicta esta ley, el Plan de Descontaminación Atmosférica de la Región Metropolitana obliga a todas las nuevas fuentes a compensar el 150 por ciento de sus emisiones proyectadas, mediante el retiro de otras fuentes contaminantes. Esta medida fue aplicada a la Central Termoeléctrica de Renca, que compró y retiró de circulación vehículos de transporte público para compensar mayores emisiones de CO, y a la Empresa Autopista Central, para compensar el incremento en la emisión de NO_x (López 2002).

Todas estas acciones se inscriben en el Plan de Descontaminación. Lamentablemente, a pesar de casi diez años de vigencia, sus resultados son escasos, lo que puede deberse a la inexistencia de una institución responsable, con autoridad y recursos que le permitan cumplir con los objetivos

y metas trazados. En la actualidad son muchas las instituciones involucradas en el tema de la contaminación atmosférica, entre ellas la Comisión Regional del Medio Ambiente (que es un ente coordinador de ministerios), el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, el Servicio de Salud del Ambiente, las Municipalidades y la Intendencia Regional. Todos estos organismos tienen objetivos y metas a veces contradictorios, y en todo caso siempre difíciles de coordinar. Esta situación hace que los esfuerzos sean aislados e inorgánicos, a pesar de la existencia del Plan.

1.2 Relocalización de industrias

En 1994 se publicó el Plan Regulador Metropolitano de Santiago (PRMS), principal instrumento de ordenamiento territorial vigente en el Área Metropolitana. Este Plan prohibió la localización de industrias contaminantes en toda la Región, obligando a aquellas que permanecieron en la ciudad a modificar sus procesos productivos para evitar cualquier tipo de emisión a la atmósfera. Se limitó la localización de industrias molestas (aquellas que producen ruidos, malos olores o flujos de transporte) a las Zonas Industriales Exclusivas delimitadas por el Plan. Sólo las industrias inofensivas tienen posibilidades de localización en toda el Área Metropolitana. La calificación de las industrias en contaminantes, molestas o inofensivas la realiza el Servicio de Salud del Ambiente, y es obligatorio contar con dicha certificación.

194

Debido a que muchas comunas cuentan con industrias establecidas antes de la vigencia del Plan Regulador Metropolitano, y que ellas contribuyen a los ingresos municipales y a la generación de fuentes de trabajo, las municipalidades han solicitado ampliar las Zonas Industriales Exclusivas. Este proceso ha resultado tan dificultoso que, al año 2002, todavía la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo —entidad responsable de la planificación territorial regional— no ha emitido una resolución al respecto. El número de comunas y la extensión de las zonas que se solicita incorporar al PRMS se resume en el Cuadro 3. En él se observa que las superficies involucradas en las solicitudes de reincorporación equivalen casi al 50 por ciento de la extensión de las Zonas Industriales ya definidas por el PRMS. Las comunas que solicitan mayores extensiones son Renca, Estación Central, Macul, Cerrillos, San Joaquín y Puente Alto. Esta es la única iniciativa emprendida por las autoridades para tratar de producir cambios en la localización de actividades por vía normativa. Al cabo de ocho años de vigencia de la norma, se puede asegurar que ella es inaplicable, puesto que las industrias siguen en su lugar.

Un estudio realizado por la Corporación de Fomento de la Producción (Corfo) en 1999 indica que la relocalización de las industrias molestas que estaban situadas fuera de las Zonas Industriales Exclusivas tendría un costo total entre 1.155 y 1.567 millones de dólares, incluidos costos de traslado, de suelos y de construcción, pero no la adquisición de maquinarias y equipos imposibles de trasladar (véase Agacino y otros 1999). Ante la magni-

Cuadro 3. Comunas que solicitan Zonas Industriales Exclusivas al Plan Regulador Metropolitano de Santiago, extensión de las zonas y número de industrias

Comuna	Zona industrial del PRMS (hectáreas)	Superficie adicional solicitada	Número de industrias por reincorporar
Quilicura	1.598,0	19,6	-
Renca	474,0	335,6	48
Conchalí	42,0	73,6	26
Independencia	0	30,0	-
Cerro Navia	84,0	6,4	-
Quinta Normal	0	48,1	9
Estación Central	0	226,7	43
Ñuñoa	0	46,0	-
Macul	0	195,4	156
San Joaquín	0	104,0	134
San Miguel	0	7,8	19
Cerrillos	396,0	174,9	78
La Cisterna	0	14,6	-
La Granja	0	57,5	20
Puente Alto	282,0	106,4	5
San Bernardo	1.044,0	24,2	4
TOTAL	3.920,0	1.503,7	542

Fuente: Secretaría Ministerial Metropolitana de Vivienda y Urbanismo (2000).

tud de la cifra, se optó por fortalecer las líneas de crédito destinadas a la transformación de procesos, lo que resultaba de un costo menor que el subsidio al traslado de las empresas.

195

1.3 Plan de Transporte Urbano

Uno de los objetivos centrales del Plan de Transporte Urbano de Santiago (PTUS) es contribuir a la reducción de las emisiones del transporte, “a través del incentivo a la utilización del transporte público, la racionalización en el uso del automóvil, la racionalización de las tendencias de localización de hogares y actividades, la reorganización institucional del sistema de transporte de la ciudad y la asignación de mayor participación y responsabilidad de los actores del sistema que no pertenecen al gobierno” (Sectra 2000).

El tema de la reducción de la contaminación se aborda en varios frentes. Por una parte, se promueve el reemplazo de las tecnologías de los vehículos y de los combustibles, incrementando la red de transporte público con sistemas eléctricos y de gas. Por otra, para reducir su longitud promedio, se espera “modificar la matriz de viajes, favoreciendo la relocalización de actividades urbanas”. Al respecto, el PTUS contiene tres programas: cambios en la localización de establecimientos educacionales, impulso a nuevas áreas de comercio y servicios, y cambio en las tendencias de localización de los hogares.

Sin embargo, a dos años de vigencia del PTUS, todavía no se han iniciado los estudios destinados a diseñar acciones que permitan intervenir en la distribución de empresas y hogares, lo cual se ha intentado infructuosamente con las industrias. Para la puesta en marcha de estos programas es necesario conocer los múltiples componentes de las decisiones de localización de empresas y familias, y entender el peso relativo de cada uno de ellos. Enseguida se debe distinguir aquellos elementos que pueden ser modificados por acción directa del Estado (como la localización de colegios municipales), de aquellos que requieren la generación de instrumentos de mercado que influyan sobre las decisiones de localización de agentes privados (como subsidios diferenciales a viviendas sociales).

Hasta el momento, sólo se han concretado las medidas inmediatas del Plan de Transporte Urbano, que son medidas de gestión de tránsito destinadas a facilitar los flujos pendulares de la población en los horarios punta. Básicamente se trata de la reserva de vías para transporte público (vías exclusivas y vías segregadas), y para transporte público y privado en un solo sentido (vías reversibles). Con ello se ha logrado reducir en aproximadamente un tercio de tiempo los desplazamientos de los usuarios de transporte público.

2.1 Fuentes de agua de Santiago

Santiago está localizado en la cuenca del río Maipo, el cual nace en la Cordillera de los Andes al pie del volcán del mismo nombre. En el sector alto recibe los aportes de los ríos Volcán, Yeso y Colorado, todos con subcuencas en la alta cordillera y sus fuentes en los glaciares. Sus principales afluentes son los ríos Mapocho y Angostura. Tanto el Mapocho como el Maipo son ríos de régimen nivoglacial en sus nacientes, y a medida que reciben afluentes de subcuencas más bajas se van modificando por los aportes pluviales. Por ello sus caudales varían dependiendo del sector del cauce y de la época del año.

Debido a la concentración de actividades económicas y de población, todos los recursos hídricos de la cuenca se encuentran en explotación, dirigidos a la agricultura, consumo doméstico, industrial y minero. La cercanía de la cordillera y la existencia de embalses destinados a la acumulación de reservas para los períodos de menor precipitación, sumadas a las reservas de aguas subterráneas del poniente de la cuenca, han asegurado hasta ahora el abastecimiento de agua para la ciudad. Lamentablemente, hasta noviembre de 2003, la mayoría de las aguas utilizadas fueron vertidas directamente a los cursos naturales, con la consiguiente contaminación e inutilización para usos agrícolas.

La gravedad de la situación hizo imperiosa la construcción de plantas de tratamiento de aguas servidas, puesto que la única posibilidad de atender los futuros incrementos de demanda de recursos hídricos es el saneamiento y la reutilización de las aguas de la cuenca (Mideplan 1998). También resulta prioritario modificar el actual Código de Aguas, que dificulta la posibilidad de distribución de las aguas en función de las necesidades de cada sector; en la práctica, establece un estatuto de propiedad privada de las aguas a través de la adquisición de derechos, sin mediar estudios técnicos ni ambientales. Los principales propietarios de derechos de aguas en Santiago son la Compañía Minera Disputada de Las Condes, las Empresas de Servicios Sanitarios y las Asociaciones de Canalistas (agrícolas).

La cuenca tiene un gran potencial en aguas subterráneas, pero su utilización se encuentra en un acelerado incremento. Aguas Andinas, principal empresa sanitaria de la región, posee derechos sobre la mayoría de los recursos subterráneos, y parece adecuado reservar esta agua para consumo de la población, dejando aguas superficiales tratadas para usos agrícolas e industriales. La principal fuente de alimentación de las napas subterráneas es la infiltración de aguas lluvia, de los cursos de agua superficiales y de las aguas de riego en las zonas agrícolas. No obstante, no hay en la actualidad un registro sistemático y público de las reservas y del grado de extracción, lo cual impide conocer su real estado.

2.2 Contaminación de aguas superficiales

197

Al año 2003, la contaminación de las aguas superficiales de la cuenca, producto del vertimiento de aguas servidas domésticas e industriales, se encuentra en avanzado grado de solución. Hasta el año 2000, la calidad microbiológica del río Mapocho en el tramo que cruza la ciudad de Santiago era lamentable, con niveles de coliformes fecales de hasta 10^5 y 10^6 NMP/100 mililitros (Mideplan 1998).

A contar del año 2000 se iniciaron las obras del Plan de Tratamiento de Aguas Servidas. Con una inversión que supera los 700 millones de dólares y una población beneficiada estimada en unos 7 millones de habitantes, se tratará el 70 por ciento de las aguas servidas de Santiago a fines del año 2003, y el 100 por ciento antes del 2009, mediante la construcción de tres grandes plantas de tratamiento —El Trebal, La Farfana y Los Nogales—, además de trece plantas en localidades periféricas (Aguas Andinas 2002).

El Trebal inició sus operaciones en noviembre de 2001, tratando un caudal promedio de 4,4 metros cúbicos por segundo, y permite descontaminar el 25 por ciento del total de las aguas servidas generadas por los habitantes de Santiago. Significó una inversión de 150 millones de dólares (Aguas Andinas 2002).

La segunda planta construida es La Farfana, diseñada para tratar el 50 por ciento de las aguas servidas de Santiago. Es considerada la inversión ambiental más importante de la historia de Chile y se encuentra entre las cinco mayores plantas del mundo, con un costo total de 315 millones de dólares. La Farfana permite descontaminar las aguas residuales generadas por 3.300.000 habitantes, y las aguas que devuelve a los cauces naturales son utilizadas en el riego de suelos agrícolas (Aguas Andinas 2002).

Figura 1. Cobertura del Plan de Tratamiento de Aguas Servidas de Santiago



198

Fuente: Aguas Andinas (2002).

La Planta San José de Maipo, valorada en 2,5 millones de dólares, permite tratar las aguas servidas generadas por 8 mil habitantes de la comuna del mismo nombre, situada en el sector cordillerano de Santiago. Al entrar en operación se cerró la última descarga de aguas servidas al río Maipo, habilitando unas 30 mil hectáreas agrícolas para realizar cultivos de hortalizas, hasta ahora prohibidos por la autoridad sanitaria por la mala calidad de las aguas y los riesgos de enfermedades entéricas.

Además, se ha iniciado la construcción de diez plantas de menores dimensiones en otras localidades de la región, las cuales también vierten sus aguas servidas en los ríos Mapocho y Maipo. Con estas plantas se cumplirá el objetivo de tratar el 100 por ciento de las aguas servidas de la región. Las inversiones programadas para el período 2001–2005 para tratamiento de aguas servidas alcanzan la suma de 563 millones de dólares, mientras que la producción de agua potable en el mismo período llega a 98 millones de dólares; la distribución, 110 millones de dólares; y la recolección de las aguas servidas, 38 millones (Aguas Andinas 2002).

La misma Empresa Sanitaria tratará los Residuos Industriales Líquidos (Riles) que se producen en Santiago, ya que ha sido facultada para controlar las descargas de las industrias y cobrar por los costos de tratamiento según la calidad y cantidad de las descargas, tarifas sancionadas por la Superintendencia de Servicios Sanitarios.

La magnitud de las inversiones necesarias para construir el sistema de tratamiento de aguas servidas justificó la venta de la empresa sanitaria estatal Emos (Empresa Metropolitana de Obras Sanitarias), ya que el Estado no contaba con los recursos para acometer esas inversiones. En los términos de la privatización se incluyó el saneamiento total de las aguas antes del año 2010. Por esta razón, la Empresa Aguas Andinas ha planteado el Programa de Saneamiento Hídrico, según el cual en 2009 se tratará el 100 por ciento de las aguas servidas de Santiago.

2.3 El sistema de gestión

Desde mediados de los años ochenta, el sector sanitario chileno —integrado por las empresas sanitarias, la Superintendencia de Servicios Sanitarios (ente regulador), el Ministerio de Economía (encargado de la fijación de tarifas) y el Ministerio de Obras Públicas (responsable de la administración del recurso hídrico)— fue reestructurado con el fin de generar las condiciones para su privatización. Al año 2002, sin embargo, en su mayor parte las empresas sanitarias siguen siendo estatales. Las concesiones son otorgadas por tiempo indefinido mediante un decreto del Ministerio de Obras Públicas, que se fundamenta en un informe de la Superintendencia. La normativa técnica queda incluida en el contrato de concesión y el incumplimiento de ella constituye un incumplimiento de contrato, con sanciones que desde fines de 1999 aumentaron sustancialmente.

La concesión sanitaria es el Título que habilita al prestador, otorgándole exclusividad dentro de un área determinada correspondiente al territorio operacional; en consecuencia, lo obliga dentro de esa área a atender a todo usuario que solicite el servicio, con los estándares de calidad establecidos en las normas técnicas correspondientes. La concesión se entrega por tiempo indefinido, pero la empresa queda sujeta a la fiscalización jurídica y técnica de la Superintendencia, organismo que velará por que la concesionaria cumpla con las obligaciones de servicio, tarifas, inversiones y otros que contrae al adquirir la concesión. La Ley General de Servicios Sanitarios estableció que para el otorgamiento de una concesión, la empresa debe presentar un Plan de Desarrollo, consistente básicamente en un programa de inversiones para un horizonte de tiempo dado; este debe incluir las obras de reparación, extensión, renovación y construcción de nuevos componentes, tales como las plantas de tratamiento de aguas servidas.

En el Área Metropolitana de Santiago operan seis empresas con más de 1 millón 500 mil domicilios atendidos y once empresas menores en sectores rurales de la Región (Superintendencia de Servicios Sanitarios, 2002). La más importante es Aguas Andinas, que atiende a más del 80 por ciento

del Área Metropolitana; esta y las otras empresas del Grupo —Aguas Cordillera y Aguas Manquehue— cubren el 94 por ciento de la población. Con coberturas mucho menores operan SMAPA Maipú, Servicomunal S.A., y EAPVLD.

La tarificación se hace a costo marginal, y las tarifas deben permitir cubrir costos de operación y mantenimiento, financiar su desarrollo y obtener una rentabilidad mínima sobre los activos del 7 por ciento. La ley permite una revisión periódica de las tarifas con el fin de incorporar los mejoramientos de eficiencia y traspasarlos a los clientes.

En lo referido a la estructura tarifaria, tanto la Superintendencia como los prestadores elaboran sus propios estudios, calculando los costos indispensables para producir y distribuir el agua potable, y recolectar y disponer las aguas servidas. Ambos estudios se ponen en conocimiento mutuo de manera simultánea. Si no hay discrepancias, se fijan las tarifas derivadas del estudio de la Superintendencia. Si hay discrepancias, el prestador tiene un plazo para señalarlas. Si no hay acuerdo, el caso se somete al análisis de una comisión de expertos cuya decisión es definitiva y obligatoria para ambas partes.

Hasta el momento, este sistema de gestión ha permitido alcanzar óptimos niveles de cobertura y buena calidad de servicio, incluyendo el tratamiento de las aguas servidas, en toda el Área Metropolitana. Sin embargo, en los últimos episodios de fijación de tarifas ha quedado de manifiesto que el marco regulatorio vigente deja un amplio espacio para discrepancias entre las empresas y la Superintendencia, incluso en aspectos técnicos. Estas discrepancias se deben a que el marco regulatorio no es suficientemente explícito en relación con los parámetros que se deben considerar a la hora de determinar las tarifas máximas del sector (Sánchez y Sanhueza 2000). Los parámetros técnicos, que tienen alta incidencia en la tarifa final, no se hacen explícitos con antelación al proceso, lo que genera un amplio margen de discrepancias entre el regulador y las empresas.

De acuerdo con el análisis de Sánchez y Sanhueza, en el proceso de arbitraje ha habido una suerte de negociación directa entre el sector privado y la Superintendencia, siendo este un posible canal de influencia de las empresas sobre la fijación de tarifas; no obstante, señalan, no hay indicios de que las tarifas establecidas finalmente impliquen un retorno sobrenormal para las empresas. Esta negociación se realizó antes de la privatización de Emos, y las discrepancias tarifarias surgieron también con otras empresas públicas, de manera que aclarar estos aspectos resulta de vital importancia para la negociación con empresas privadas.

En general, el sector sanitario es un mercado bastante regulado, con un buen grado de transparencia respecto de las decisiones tarifarias y de inversión. No obstante, se hace evidente la tendencia de las empresas a retrasar las inversiones e incrementar las tarifas, con el fin de optimizar su rentabilidad. La Superintendencia de Servicios Sanitarios ha demostrado hasta ahora que tiene capacidad para zanjar las diferencias con las empresas en los procesos de fijación de tarifas. Aun así, es necesario entregar mayor autonomía y financiamiento a la Superintendencia, a la vez que re-

forzar la incompatibilidad del Superintendente para asumir funciones en las empresas privadas una vez que haya cesado en sus funciones públicas.

Asimismo, la relevancia de las inversiones proyectadas, no sólo por las sumas involucradas sino también porque son cruciales para mejorar la calidad de las aguas de la cuenca, hace necesario reforzar la capacidad fiscalizadora del ente regulador. Las vinculaciones de empresas sanitarias con empresas inmobiliarias, como es el caso de Aguas Manquehue S.A., propietaria de suelos urbanizables en la zona norte de Santiago, es un tema que se debe investigar, por su potencial efecto en la selección de las áreas prioritarias de inversión para la empresa, que tenderían naturalmente a favorecer sus proyectos en desmedro de otras extensiones urbanas.

3. Urbanización de suelos agrícolas y naturales

El Área Metropolitana de Santiago (AMS) está localizada entre los 450 y 800 metros sobre el nivel del mar, en la parte alta del valle del mismo nombre. Desde su fundación y durante cuatro siglos, la ciudad se fue expandiendo en el valle, ocupando tierras agrícolas. Sólo desde mediados del siglo veinte el crecimiento se extendió progresivamente hacia la precordillera, en zonas pobladas por vegetación nativa y destinadas a pastoreo en menor escala.

201

La extensión urbana ocupa diversas unidades de suelo, todas las cuales difieren en sus características físico-químicas y también en su rol ecológico dentro de la cuenca. Se ha estudiado y puesto mayor atención sobre el consumo de suelo agrícola debido a su importancia económica, y también a su mayor escasez en el contexto del territorio nacional. No se ha prestado la misma atención a los suelos rústicos, a pesar de la notoria pérdida de biodiversidad tras una larga historia de intervención antrópica.

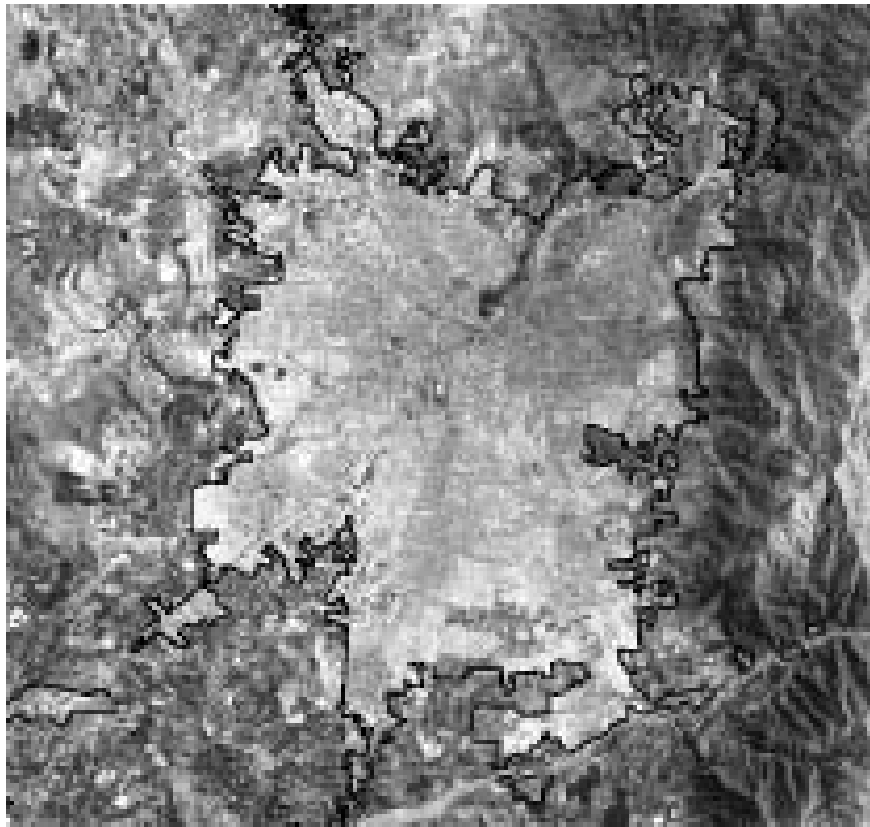
Hay una gran cantidad y variedad de información sobre la extensión del área urbana de Santiago, que cubren desde mediados del siglo pasado hasta el año 2000. Los autores han utilizado distintas metodologías y aplicado diferentes criterios para distinguir el espacio urbano del espacio rural, razón por la cual los datos no son comparables; sin embargo, ellos dan cuenta de las percepciones de distintos autores respecto de la velocidad de expansión de la ciudad.

El informe de Ligia Herrera (1962) señala que en 1952 la ciudad ocupaba poco más de 13 mil hectáreas, las cuales aumentaron a 19.600 en 1960, con un consumo anual de 831 hectáreas. Estos datos difieren bastante de los entregados por Felisa Mewes (1976), que reporta que Santiago ocupaba 18.500 hectáreas en 1955 y 40 mil en 1975. Concluye que en esos veinte años la ciudad creció en 21.621 hectáreas, lo cual implica un consumo anual promedio de 1.038 hectáreas. Esta diferencia se debe a que Mewes considera los predios de 5 mil metros cuadrados como suelos urbanos, ya que serían muy pequeños para sostener una actividad agrícola.

En 1998, el Servicio Agrícola y Ganadero (SAG) publicó una medición destinada a evaluar la pérdida de suelos agrícolas, valorados por esa institución entre los mejores del país. Según esa estimación, en 1991 Santiago ocupaba 37.061 hectáreas, cifra que difiere notablemente de las entregadas en un estudio contemporáneo, realizado por Ponce y Kroeger (1996), donde, basándose en mediciones sobre una imagen satelital, señalan que en 1991 la ciudad alcanzaba 49.406 hectáreas. La diferencia se debe a que el informe del SAG no incluyó todas las comunas del Área Metropolitana en la medición.

En el año 2002 se publicó una nueva medición de la superficie urbana, la cual, utilizando también una imagen satelital, concluye que en 1991 la ciudad ocupaba 49.076 hectáreas, y al año 2000 poco más de 60.700 (Reyes, Morales, Delcorto 2002). Esta cifra es comparable con la entregada por Ponce y Kroeger, que registraron 56.500 hectáreas en 1996. Estos son los primeros estudios que utilizan Sistemas de Información Geográfica para el trazado y medición de la superficie urbana.

Figura 2: Imagen satelital del Área Metropolitana de Santiago, junio 2000



En síntesis, entre 1991 y 2000 se han incorporado anualmente 1.299 hectáreas a la unidad urbana, pero este proceso ha sido más marcado entre 1991 y 1996, con una tasa de 1.485 hectáreas anuales, a diferencia del período 1996–2000, en el cual se incorporaron 1.066 hectáreas anuales.

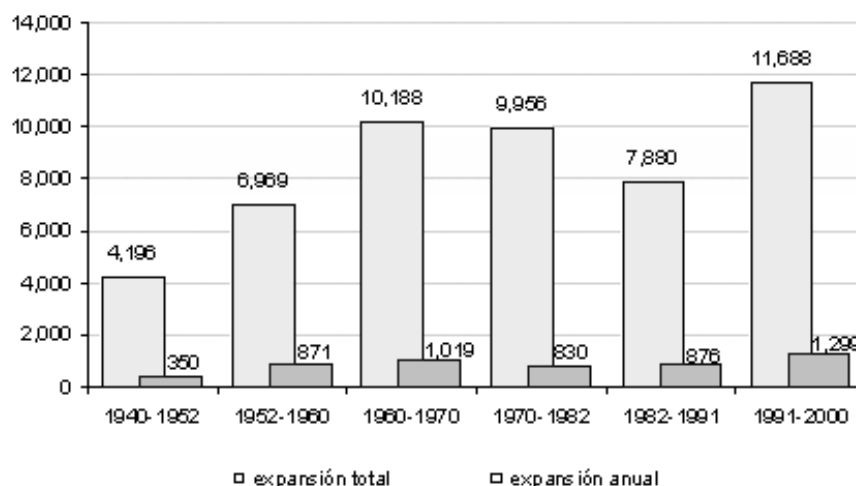
Se debe precisar que todas estas mediciones se refieren a la “unidad urbana”, entendida como la continuidad física de la superficie urbanizada. La unidad urbana corresponde al continuo de viviendas y edificaciones de distintos destinos de uso, que están separadas por una distancia inferior a 500 metros lineales entre una y otra. La unidad urbana incluye, además de las viviendas y edificios, algunos espacios sin ocupación, tales como parques, cerros, cementerios, aeropuertos, aeródromos y ríos con puentes. Según esta definición, la ciudad se extiende hasta el punto en que las construcciones dejan de estar próximas unas de otras y predomina el espacio no construido por sobre el espacio construido.

En la última década, el crecimiento ha ocurrido principalmente en la zona norte de Santiago, en las comunas de Colina, Renca y Quilicura, con grandes superficies destinadas a industrias y a viviendas. En la zona sur se extienden las áreas urbanas de las comunas de Puente Alto, San Bernardo, La Pintana y La Florida, con ocupación exclusivamente residencial, al igual que Maipú en el poniente y Las Condes y Lo Barnechea en el oriente.

El período de más extraordinaria expansión sigue siendo la década de los sesenta, durante la cual la ciudad agregó 10.188 hectáreas a su superficie, pasando de 21.382 a 31.570 hectáreas. Es decir, a principios de los setenta un tercio de la ciudad estaba recién fundada, y no tenía más de diez años de construida. Hoy la situación es un poco distinta, pero no deja de ser relevante que un 21,6 por ciento de su superficie se haya construido en los últimos diez años.

203

Gráfico 1. Expansión urbana de Santiago, superficies ocupadas anuales promedio y totales, 1940–2000



Fuente: Período 1940–91, Ponce y Kroeger (1996); período 1991–2000, elaboración propia.

En la imagen satelital del año 2000 se pueden distinguir extensas zonas urbanizadas en muy baja densidad, cercanas a la unidad urbana, pero sin formar parte de ella. En 1991, estas mismas zonas estaban ocupadas por predios agrícolas, y no se registraba este tipo de ocupación del suelo ni en estos lugares ni en otras zonas del Área Metropolitana. Esta ocupación suburbana se caracteriza por la presencia de una red vial incipiente y edificaciones separadas entre sí por distancias de entre 300 y 800 metros. Una primera medición de las zonas que muestran una mayor regularidad y pueden ser reconocidas como parcelaciones de agrado y loteos inmobiliarios semirrurales, indica un total de 4.928 hectáreas, distribuidas territorialmente como sigue:

Sector Chicureo (norte del Área Metropolitana)	1.107 hectáreas
Sector Lampa (norponiente del Área Metropolitana)	147 hectáreas
Sector San Bernardo–Talagante (surponiente del Área Metropolitana)	3.674 hectáreas
TOTAL	4.928 hectáreas

Aun cuando estos datos se consideran preliminares, el total de la superficie en expansión en baja densidad fuera de la unidad urbana es relevante. En estas zonas sucede el proceso urbano más característico de los noventa, que es la consolidación de sectores residenciales de baja densidad y características bastante rurales, aunque dependientes de los servicios y fuentes de trabajo de la ciudad.

204

La aceleración de la expansión urbana en la última década se explica por el incremento de los ingresos de la población y la fuerte dinamización de la economía metropolitana, que se tradujo en una intensa actividad inmobiliaria. También por la promulgación del Plan Regulador Metropolitano en Santiago, que reguló suelos que antes tenían destino agrícola y los incorporó como áreas de expansión urbana, lo cual facilitó el inicio de grandes proyectos inmobiliarios. Son estos proyectos los que se concentraron en la generación de una oferta de viviendas y condominios en zonas rurales, presentándolos como una forma de vida tranquila y alejada de la intensidad de las actividades urbanas.

3.1 La ocupación de suelos precordilleranos

Debido al alto grado de intervención de la cuenca de Santiago, los ecosistemas naturales remanentes se reducen a algunas zonas de las cordillera de los Andes y de la Costa, ya que el valle ha estado destinado a la explotación agrícola y asentamiento de población. Como consecuencia, la expansión metropolitana sobre suelos de la precordillera afecta principalmente a formaciones vegetacionales nativas, mientras que la expansión a terrenos planos reduce suelos destinados a la agricultura.

En el caso de Santiago, la vegetación nativa se encuentra en la zona precordillerana y cordillerana. Debido a la presencia de un gradiente altitudinal, la vegetación tiene sólo una franja disponible para su persistencia; por tanto, la extensión de la ciudad la empuja cada vez más alto, donde se encuentra con el límite de su distribución debido a factores tér-

micos, de suelo y de rigurosidad de los inviernos. Por esta razón, la permanencia de formaciones nativas requiere de identificar la franja de distribución y destinar suficiente suelo para asegurar el mantenimiento de dichos ecosistemas. Su conservación permitirá la biodiversidad en la Región Metropolitana, a la vez que asegura la permanencia de corredores de fauna y flora nativa, por la cordillera, desde zonas situadas al sur de Santiago hacia otras de más al norte.

Hay en la actualidad fuertes presiones inmobiliarias para la urbanización de áreas por sobre los mil metros de altura, cota que ha sido establecida por el Plan Regulador Metropolitano como el límite de expansión de la ciudad (Seremi Minvu 1994). El principal argumento esgrimido es que mediante la urbanización se podrían construir parques y jardines, incrementando la cobertura vegetal, lo cual no es posible mientras esos sectores permanezcan como reservas naturales y sus propietarios no destinen recursos para su mantenimiento. Este planteamiento no considera el valor de la vegetación nativa y de la fauna asociada a ella, y la imposibilidad de que las especies migren hacia zonas más altas, debido a la gradiente altitudinal. Desconoce también que cuanto más escasas las formaciones nativas son más valiosas, puesto que constituyen vestigios de la biodiversidad de la cuenca.

La diversidad de tipos de vegetación, indicadora de igual característica en el ámbito ecosistémico, es muy alta en la zona central y en la Región Metropolitana. De hecho, la zona mediterránea tiene una gran variedad de vegetación en relación con su extensión, puesto que contiene casi el mismo número de formaciones vegetacionales que la zona lluviosa de Chile, a pesar de poseer casi la mitad de área (Saavedra 2003). Esta riqueza vegetal estaría relacionada con la topografía, que genera condiciones locales diferenciadas por la presencia de las cordilleras de los Andes y de la Costa, de las serranías que se desprenden de ellas, y en los valles longitudinales. Entonces, es un error suponer que nuestra región es pobre en vegetación o ecosistemas nativos; por el contrario, se debe valorar la persistencia de estas especies en el interior y los alrededores de la ciudad, pues ello demuestra una capacidad de adaptación importante a las condiciones establecidas por la intensa ocupación humana.

Asimismo, el desconocimiento que manifiesta la mayoría de los habitantes de Santiago acerca de su flora y fauna nativas hace que, de alguna manera, esta "no exista" y por ello no se la valore. Incluso el estudio realizado por Hajek (1990), que consulta a expertos acerca de los problemas ambientales de la Región Metropolitana, destaca la escasa valoración que se tiene de la biodiversidad en general, y de la presencia de esta última en las áreas urbanas (Saavedra 2003). Es así, por ejemplo, que se menciona que la "Región Metropolitana nunca ha tenido grandes bosques, por lo que no cabe hablar de reforestación". Esta afirmación desconoce los registros históricos en los que se menciona la presencia de densos bosques en el lugar al momento del arribo español a la zona (Bibar 1987), y la evidencia palinológica que indica la presencia de bosques de matorral esclerófilo en toda la zona central de Chile, e incluso de robles (Heusser 1983). También

contiene una baja valoración del matorral esclerófilo, formación vegetal típica de la zona mediterránea (Gajardo 1994), no considerada como bosque (Saavedra 2003).

En Santiago existe un enorme potencial para la recuperación de la biodiversidad nativa, sustentado en la existencia de 2.686 hectáreas de espacios verdes públicos. A pesar de que estos representan escasos 5,7 m²/habitante de área verde, pueden constituir el punto de partida para el desarrollo de planes de recuperación nativa e integración del patrimonio biológico (Saavedra 2003). El acercamiento y la generación de pertenencia e identidad de la biota nativa con la población local debiera ser una de las variables para evaluar el éxito de estas prácticas, asociada además a otros indicadores relacionados con la salud (e.g., incidencia de alergias, enfermedades respiratorias), el microclima (e.g., variación en temperatura, humedad del aire), calidad del agua y aire (e.g., partículas de carbón, elementos fosforados, etc.), o indicadores económicos (e.g., gasto municipal en salud, agua para riego, etc.) (Saavedra 2003).

4. Disposición de residuos sólidos

206 El tema de los residuos urbanos en la Región Metropolitana se ha tornado cada vez más una preocupación de la opinión pública, de autoridades, organizaciones no gubernamentales y medios de comunicación. Esto se debe al reciente cierre de uno de los dos vertederos del Área Metropolitana y a la inexistencia de mecanismos transparentes y socialmente legitimados para decidir la localización y tecnología que se utilizará para la disposición final de las basuras domiciliarias.

En realidad, los conflictos relacionados con los residuos sólidos se extienden mucho más allá de lo relativo a la disposición final, para abarcar todo el sistema de gestión de las basuras. Entre los problemas existentes se pueden mencionar los crecientes costos de operación, el deficiente mecanismo de financiamiento y déficit municipal por este concepto, la mínima incorporación de la comunidad en los procesos de decisión vinculados con la disposición y el transporte, el término de la vida útil y saturación de los vertederos, la contaminación por deficiencias en la disposición final, la inexistencia de suelos reservados para el tratamiento y disposición final, y la total carencia de incentivos para el reciclaje.

La mala opinión de los ciudadanos respecto de los rellenos sanitarios proviene de numerosos eventos que han afectado gravemente a la comunidad. Desde 1986 se registraron emanaciones tóxicas en sectores residenciales aledaños al vertedero Lo Errázuriz, cerrado en 1996 (San Martín 1997). El vertedero Lepanto acumuló durante dos años residuos por sobre la cota establecida por la autoridad sanitaria, cerrando en medio de fuertes conflictos entre los municipios, la empresa y las autoridades regionales en abril de 2002. Más recientemente, el relleno sanitario Santa Marta, a los

dos meses de operación, registró vertimiento de líquidos percolados en cursos de agua cercanos, por inexistencia de lagunas de decantación.

El contexto en el cual surge el problema es también complejo. El crecimiento demográfico, la extensión de la ciudad, el uso de productos y envases desechables, la utilización de materiales no reciclables, sumados al incremento de los ingresos de la población, son procesos que favorecen la producción de basuras, y todos han ocurrido simultáneamente. Mientras a fines de los años sesenta se generaban en promedio 0,25 kilos por habitante al día, en el año 2001 esta cifra llegó a los 1,1 kilos de desechos por habitante al día (Ulloa 2002), con proyecciones de seguir aumentando.

4.1 Producción de residuos sólidos domiciliarios

En Santiago, el 95 por ciento de los residuos sólidos generados por la población son recolectados, transportados y depositados en los rellenos sanitarios autorizados, de forma que los registros de cada planta de disposición final constituyen una muy buena aproximación a las tasas de generación de residuos de la población de Santiago (San Martín 1997). En 1997 se superaron los dos millones de toneladas anuales depositados en rellenos sanitarios. En el año 2001 se depositaron 2.631.345 toneladas, lo que equivale a 7.209 toneladas diarias. En el Cuadro 4 se muestran los niveles de disposición entre los años 1994 y 2001.

Cuadro 4. Residuos sólidos domiciliarios depositados en los vertederos de Lepanto y Lomas de Los Colorados, años 1994–2001 (toneladas)

207

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Total RSD depositados	1.660.102	1.735.622	s.i.	2.252.316	2.509.911	2.671.571	2.707.946	2.631.345
Promedio diario	4.548	4.755	-	6.170	6.876	7.319	7.419	7.209
Incremento interanual (ton.)		75.520	-		226.601	161.660	36.375	-76.601
Incremento porcentual %		4,55	-		11,44	6,44	1,66	-2,48

Fuente: Años 1994 y 1995, San Martín (1997); años 1997–2001, Servicio de Salud Metropolitano del Ambiente; año 1996, sin información.

Las cifras muestran un acelerado ritmo de crecimiento de la tasa de generación de residuos, que ha sido calculada en un 5 por ciento anual, mientras que el crecimiento poblacional no supera el 1,5 por ciento anual. Estos datos refuerzan la hipótesis de que el principal factor explicativo del incremento en la producción de basuras en Santiago es el incremento en los ingresos de la población. Varios estudios han demostrado la correlación entre estas variables (San Martín 1997; Escudero y Lerda 1996, Rivas 1994) y también se ha demostrado que durante los noventa se registró una disminución de los índices de pobreza y un aumento de los ingresos en todos los grupos sociales (De Mattos 2000); por lo tanto, la explicación es bastante consistente.

Una prueba de la fortaleza de la hipótesis está dada por lo sucedido en los últimos años, cuando se registra una disminución del ritmo de crecimiento económico del país que ha afectado fuertemente a la Región Metropolitana. Entre 1994 y 1998 hubo un marcado incremento en la

producción de basuras, que disminuyó de intensidad entre 1999 y 2000, para tornarse negativo en 2001, según datos del Servicio de Salud del Ambiente. Esta disminución del año 2001 es atribuible al descenso del crecimiento económico, lo cual permite explicar menores tasas de consumo de la población y una tendencia a la mayor reutilización de materiales desechables.

De acuerdo con los resultados del Censo 2002, en el Área Metropolitana residen 5.392.831 personas (INE 2002). Si se hubiera mantenido la cifra total de residuos del año 2001, esto implicaría que cada habitante de Santiago produce un promedio de 1,34 kilos diarios de basuras. En 1997, esta cifra correspondía a la tasa de generación de las zonas de más altos ingresos, mientras que en las zonas de más bajos ingresos de la ciudad el promedio llegaba a los 0,6 kilos diarios por habitante (Conama 1997). No obstante, en todos los estratos se registra una sostenida tendencia al incremento en la producción de residuos. En 1970, la tasa de generación variaba entre 0,2 y 0,5 kilos per cápita/día (Rivas 1994), es decir, un tercio de lo que hoy se genera en Santiago. En 1996 se proyectó un incremento anual del 4 por ciento en la generación de residuos sólidos domiciliarios, con lo cual al año 2005 podría esperarse una producción per cápita de 0,97 kg/día y de 1,20 kg/día al año 2010 (San Martín 1997). Estas cifras resultaron ampliamente superadas, ya que en el año 2000 se registró la tasa proyectada para el 2010.

208

Una alternativa a la disposición final es el reciclaje, pero aunque en los últimos años se ha tratado de dar un impulso a esta actividad, ella sigue abarcando una fracción muy marginal del total de residuos sólidos, a excepción del papel y el vidrio. El reciclaje del papel se inició a principios de los ochenta como una actividad económica de familias muy pobres, que recorrían las calles de Santiago retirando los papeles y cartones desde los depósitos domiciliarios de residuos, antes de que fueran retirados por las empresas recolectoras. Debido a esta tarea, se les denominó "cartoneros". Con el tiempo, la población se habituó a separar los papeles y cartones. A fines de los ochenta, algunas municipalidades formalizaron la actividad entregando sitios de acopio a organizaciones de cartoneros, y proveyendo los camiones para transportar los papeles y cartones hasta los centros de compra. Este material es adquirido por industrias papeleras que elaboran parte de sus productos con materiales reciclados.

El vidrio también es parcialmente reciclado, ya que muchas organizaciones de beneficencia, en conjunto con algunas municipalidades, han instalado receptáculos para envases de ese material en las calles. Este sistema está basado en convenios que suscriben las organizaciones con las empresas que utilizan el vidrio, en virtud de los cuales las empresas proveen de los receptáculos y compran el material recuperado por esta vía.

A pesar de no contarse con la información completa acerca de los niveles de recuperación, las condiciones en que se efectúa el reciclaje de desechos domiciliarios sugieren que las cantidades de material que se separa son poco significativas en relación con los niveles de residuos que se destinan a los rellenos sanitarios. El estudio de la consultora Tesam (1992)

señala que la fracción recuperable de los desechos generados en el Gran Santiago en 1992 era de 3,9 por ciento. Por lo tanto, el reciclaje no constituiría una fuente importante para la reducción de la disposición final y las estrategias deben estar orientadas a la disminución en la producción de las basuras.

4.2 Recolección y transporte

Hasta mediados de los ochenta, la recolección y la disposición final de residuos sólidos domiciliarios eran realizadas por empresas municipales, las cuales contaban con camiones, maquinarias, personal e incluso vertederos. La cobranza del servicio se hacía en conjunto con las contribuciones de Bienes Raíces, a las cuales se agregaba el derecho de aseo correspondiente a cada propiedad. El cálculo de este derecho correspondía a un simple prorrateo de los costos del servicio entre todos los habitantes de la comuna (Conama 1997). Para favorecer a las familias más pobres se eximió tanto del pago de contribuciones como de derechos de aseo a los propietarios de viviendas sociales.

Con la publicación de la nueva Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades en 1982 se generaron condiciones para la privatización del servicio, pero se mantuvo el sistema de cobro a través de las contribuciones y también las exenciones de pago. Paulatinamente comenzaron a operar empresas privadas a través de contratos que se suscriben directamente con los municipios. Así es como, en el año 2000, diez empresas operaban el sistema de recolección y transporte en todo Santiago: Starco, Enasa, Coinca, Demarco, Cam, Casino, Tasui, Vicmar, Koppmann y Ecoser.

209

Aunque hay diez empresas, tres de ellas recolectan el 72 por ciento de los residuos generados en Santiago. Esta situación evidencia una gran concentración en la prestación del servicio, la cual se acentúa aún más si se considera que la Comisión Preventiva Antimonopólica resolvió en 1995 que Starco y Demarco están suficientemente relacionadas como para considerar que constituyen una sola empresa, y entre ambas concentran más del 50 por ciento de los residuos de Santiago (Ulloa 2002).

Desde el punto de vista de los usuarios, el nivel del servicio es bueno. Tiene una cobertura de 100 por ciento del área urbana, y la frecuencia de recolección es, en la mayoría de las comunas, de tres veces por semana, llegando a tener una frecuencia diaria en algunos sectores de Providencia, Ñuñoa y Santiago. El número de camiones recolectores por habitante varía entre 93 camiones/100.000 habitantes en la comuna de Providencia y 4 camiones/100.000 habitantes en La Pintana y La Florida.

De acuerdo con las normas vigentes, cada municipio es responsable de contratar el servicio en su comuna, actuando con total independencia en este tema. Esto se traduce en 34 contratos distintos —uno por cada comuna del Área Metropolitana—, y grandes variaciones en el estándar y costo del servicio, duración y condiciones de los contratos. Los montos mensuales pagados en el año 2000 variaban entre 218.000 dólares en la comuna de Las Condes y 25.500 dólares en la comuna de Cerro Navia (Ulloa 2002).

Estas diferencias se atribuyen a la cantidad de población atendida y a la frecuencia de recolección domiciliaria. Los contratos en general se extienden por cuatro o cinco años.

Las cifras involucradas en estos contratos no son menores. Durante 1998, en el Área Metropolitana de Santiago los municipios gastaron en total 50,7 millones de dólares en la gestión de residuos sólidos, mientras que por concepto de derechos de aseo se recaudó la cifra de 22,7 millones de dólares. Por tanto, los municipios debieron recurrir a sus fondos propios para cubrir la diferencia de 28 millones de dólares (Ulloa 2002). De acuerdo con los cálculos de Ulloa, la cantidad de gasto no recuperado por los municipios supera los montos destinados a inversión por el Fondo Nacional de Desarrollo Regional.

4.3 Disposición final

Actualmente la totalidad de los residuos sólidos del Área Metropolitana de Santiago se dispone en dos rellenos sanitarios: Lomas de Los Colorados, situado en la comuna de Til-Til, al norte de la Región Metropolitana; y Santa Marta, en Talagante, al suroeste. Estos dos rellenos reciben también residuos de algunas comunas rurales de la región, pero el 96 por ciento del peso total depositado proviene de comunas urbanas.

210 Debido al alto costo de construcción de rellenos sanitarios, en las grandes ciudades suelen competir pocas y grandes empresas, configurando un mercado de características oligopólicas. En el caso de Santiago es así, y las empresas que se han incorporado a este mercado son Kiasa, con capitales estadounidenses; Compagnie Général des Aux, con capitales franceses, asociada con la empresa nacional Coinca; y el grupo formado por Tasui, Starco, Demarco y Enasa, con capitales nacionales (*El Mercurio*, 3 de mayo de 2001). Todas estas empresas participan también en la recolección y transporte de los residuos sólidos.

La disposición final de residuos constituye un monopolio natural, al igual que otros servicios públicos, con costos marginales decrecientes en el largo plazo. Por esta razón, las empresas que inician la operación de un relleno sanitario podrán competir exitosamente durante muchos años, desplazando a empresas que se incorporen más tarde al mercado, a menos que sucedan cambios tecnológicos significativos que modifiquen la ventaja inicial.

El relleno sanitario Lomas de Los Colorados empezó su operación en 1998, luego de adjudicarse una licitación pública que incluyó una estación de transferencia y el transporte entre ambos. Si bien el monopolio de este tramo puede ser eficiente en términos de la organización global del servicio, el riesgo que se observa en este caso es que está involucrado el mismo consorcio empresarial que controla el relleno sanitario y más del 50 por ciento de la recolección domiciliaria de residuos sólidos, situación que comporta definitivamente la figura de integración vertical en este mercado (véase Gonzalo Ulloa 2002).

En mayo de 2002 inició sus operaciones el relleno sanitario Santa Marta, luego de una licitación pública para reemplazar el vertedero de Lepanto, que tuvo que cerrar debido a la colmatación de su capacidad máxima. Ocho empresas participaron en esta licitación, con igual número de alternativas de localización para un nuevo relleno sanitario y su respectiva estación de transferencia. De los proyectos postulados, tres se encuentran en la comuna de Til-Til (El Rutil, Monte Pelán y La Leona), en donde ya está instalado el relleno Lomas de Los Colorados. Otros dos se ubican en Maipú (El Olivo y Santiago Poniente), y uno en Pudahuel (cerro Los Guayacanes), Talagante (Santa Marta) y San Francisco de Mostazal (San Francisco). Este último está localizado fuera de la Región Metropolitana (*El Mercurio*, 3 de mayo de 2001).

En este esquema de gestión, la localización de los lugares de disposición final debe cumplir con una serie de disposiciones sanitarias y ambientales, pero los terrenos destinados a este uso son aportados por las empresas operadoras. No se cuenta, por lo tanto, con una planificación previa acerca de la localización, ni con una reserva de suelos con este fin. El mecanismo de licitación representa ventajas para las autoridades, en el sentido de que ofrece alternativas tecnológicas que se traducen en competencia por precio y por calidad del servicio, para beneficio de las municipalidades.

El sistema de gestión imperante ha descuidado un aspecto central para un manejo sustentable de los residuos sólidos: la selección de tecnologías y lugares de disposición final según criterios ambientales y sociales. La decisión acerca de estos temas no está en manos de las autoridades regionales, sino fragmentada entre las municipalidades, lo cual dificulta una toma de decisiones fundada en una visión integral del Área Metropolitana.

El gobierno regional ha intervenido en estas materias mediante la elaboración de una Política Regional de Residuos Sólidos Domiciliarios, y la modificación del Plan Regulador Metropolitano de Santiago. En lo sucesivo, cualquier licitación convocada por un municipio o una asociación de municipios tendrá que ajustarse a esta Política Regional, con lo cual se resuelve parcialmente la inexistencia de una visión integral de este tema. Por otra parte, la modificación del Plan Regulador Metropolitano permitió flexibilizar los criterios de localización de estas instalaciones, definiendo condiciones de localización más realistas y adecuadas a las tecnologías hoy en uso para el diseño y operación de estos recintos.

Ahora bien, respecto de la localización de los futuros vertederos, no hay muchas posibilidades de anticipación. Hasta ahora se han diseñado varios planes integrales para su adecuada ubicación en Santiago. Sin embargo, ningún relleno sanitario se ha ejecutado a partir de alguno de esos planes. Además, cada vez que una empresa del ramo adquiere terrenos, los residentes y diversas organizaciones ambientalistas se organizan para impedir la eventual construcción de instalaciones destinadas a las basuras. El sistema de licitación para la construcción de vertederos hace que estas situaciones se presenten como conflictos entre particulares. Sin embargo, el rol protagónico que adquieren las municipalidades en todas las

movilizaciones los transforma en encuentros entre autoridades locales y autoridades regionales.

A pesar del mal manejo de la disposición de residuos sólidos en décadas pasadas (vertederos Lo Errázuriz, La Feria y Lepanto, ya cerrados), se ha iniciado la habilitación de estos suelos y la construcción de parques. La recuperación de vertederos como áreas verdes será un saldo favorable a largo plazo, en una ciudad en la cual escasean las grandes áreas verdes de uso público.

4.4 Gestión de los residuos sólidos

Tal cual opera el sistema de gestión de los residuos sólidos en Santiago, difícilmente se podrá incorporar criterios de sustentabilidad ambiental. En primer lugar, no hay incentivos para la disminución de la generación de residuos; al contrario, lo que hay es estímulos al incremento de ella. La tarifa cobrada a los usuarios es independiente de la cantidad de residuos producidos, lo cual les impide percibir el costo del servicio. Además, constituye un subsidio directo de los municipios que favorece a quienes producen más residuos.

212 A su vez, debido a la existencia de economías de escala, los costos del servicio de recolección y transporte suelen disminuir cuanto mayor es la cantidad de residuos por disponer. Esto porque los costos unitarios por tonelada decrecen, de manera que tampoco los municipios se ven impelidos a iniciar programas destinados a su disminución. Respecto de las empresas, el sistema vigente estimula la consolidación de monopolios en los mercados de disposición y transporte, presiona para la obtención de economías de escala y no tiene limitaciones para la integración vertical (Ulloa 2002).

La localización de los vertederos se hace de acuerdo con la disponibilidad de suelos de ese momento y en función de negociaciones que las empresas puedan hacer con los municipios para disminuir la presión vecinal que impide su eventual localización. Este fue el mecanismo empleado por la empresa KDM para la construcción de Lomas de Los Colorados, en la comuna de Til-Til, ya que comprometió la construcción de una escuela y el aporte de una cantidad anual de recursos para inversión en infraestructura comunitaria. La capacidad de negociación de la empresa determina, entonces, la localización del vertedero, y no criterios como la disminución de las distancias recorridas o una cercanía al área de donde provienen los residuos que hay que depositar.

Tal como se ha descrito hasta aquí, el sistema de gestión de los residuos sólidos de Santiago es claramente insustentable, puesto que favorece el incremento de la producción de basuras y carece de cualquier incentivo para el reciclaje y la disminución de materiales desechables. En una economía de mercado, los incentivos y las regulaciones constituyen la orientación para todos los agentes que operan en un mercado específico. Estas orientaciones no existen en el caso de las basuras de Santiago.

5. Conclusiones

Se han revisado brevemente los principales elementos que configuran los actuales problemas ambientales de Santiago de Chile. Esta revisión nos permite adelantar algunas conclusiones.

En primer lugar, respecto de la contaminación atmosférica se ha logrado una significativa reducción de las emisiones de fuentes fijas, en particular para contaminantes tan peligrosos como el SO₂ y material particulado. Pero sorprende el retraso en el control de emisiones de fuentes móviles, puesto que ya en el Plan de Descontaminación de 1997 se señalaba que el principal responsable de las emisiones de CO, material particulado y óxidos de nitrógeno, es el transporte. El Plan de Transporte Urbano de Santiago contiene una batería de medidas destinadas a mejorar la gestión del sistema y disminuir los impactos negativos de esta actividad (congestión y contaminación); entre ellos se cuenta la construcción de autopistas urbanas, mejoramiento de la calidad de pavimentos, nuevas líneas del Metro, vías exclusivas para transporte público y un circuito de ciclovías.

Los avances se han concentrado en la construcción de infraestructura vial mediante concesiones a empresas privadas —las cuales luego cobrarán por el uso de la vía— e inversión pública directa. El desarrollo del sistema de concesiones ha mostrado la capacidad del aparato estatal para identificar nuevos mecanismos de financiamiento, desarrollar los procedimientos administrativos y asignar los profesionales y recursos necesarios. No obstante, no ha mostrado la misma capacidad para mejorar las regulaciones del transporte público, más allá de exigir ciertos estándares de calidad de los vehículos. En particular, es necesario rediseñar las formas de licitación de los recorridos de transporte público, ajustándolo a criterios ambientales para evitar situaciones como la saturación de las principales avenidas debido a que todos los recorridos transitan por ellas, disputando pasajeros (lo que en Bogotá se denominó la “guerra del centavo”).

En este mismo tema llama la atención que la Secretaría Interministerial de Planificación de Transporte (Sectra) proponga, entre las medidas que debe emprender el Plan de Transporte Urbano de Santiago, la “relocalización de actividades comerciales, establecimientos educacionales y viviendas” (Sectra 2000), ello no obstante haberse demostrado la incapacidad de diversas iniciativas estatales para modificar las tendencias de localización de las actividades metropolitanas. Sobre todo, esa propuesta resulta incongruente con la política de localización de viviendas sociales, que privilegia los terrenos más baratos y, por lo tanto, más alejados del centro —o subcentros— de la ciudad. Incluso las últimas adquisiciones de suelo del Servicio de Vivienda y Urbanismo se han concentrado en las afueras de localidades menores de la región, como Padre Hurtado, Buin y Paine, las cuales no cuentan con un nivel de servicios que permita acoger a los estudiantes y trabajadores que residirán en esas viviendas. Con ello se incrementarán los viajes diarios hacia Santiago, aumentando la contaminación y desmejorando la calidad de vida de esas familias.

En relación con la expansión urbana, se debe resolver la contradicción entre la densificación que buscan tanto el Plan Regulador Metropolitano de Santiago como el Plan de Transporte Urbano, y el control de las inundaciones causadas por aguas lluvia. La densificación implica una mayor impermeabilización del suelo y obliga a la construcción de colectores subterráneos, los cuales, además de ser una solución muy cara, siempre corren el riesgo de resultar excedidos en su capacidad, debido a las condiciones meteorológicas de la cuenca de Santiago. Esta se caracteriza por lluvias intensas y concentradas durante los meses de invierno, y una gran variabilidad en las precipitaciones máximas anuales.

Para una mejor infiltración, es necesario mantener áreas libres de edificación, con cobertura vegetal; resguardar las quebradas, construir lagunas de absorción (como en Quebrada de Macul), mantener los canales al interior de la ciudad, todo lo cual se traduce en una menor densidad de las edificaciones. Se debe explorar soluciones integrales que incluyan a los colectores y tratamientos de superficie, para incorporarlos en el diseño urbano futuro. Pero las soluciones normativas no son suficientes, y hasta ahora esa ha sido la principal acción estatal frente al problema.

La solución de los problemas de contaminación de las aguas demandará grandes esfuerzos de parte del gobierno central, las autoridades regionales y las empresas sanitarias. Ellos incluyen revisión de las normas de emisión vigentes, dictación de nuevas normas, construcción de plantas de tratamiento, fiscalización de las obras y monitoreo de los cursos superficiales de la región. La Comisión Nacional de Medio Ambiente publicó en 2000 normas de emisión para los Residuos Industriales Líquidos (Riles) descargados al alcantarillado y directamente a las aguas superficiales, las cuales obligan a importantes inversiones en plantas de tratamiento a empresas sanitarias, mineras e industriales. La empresa sanitaria tiene la atribución de cobrar diferencialmente a las industrias por el tratamiento de sus residuos, en el caso de que ellas no puedan tratarlos.

Una de las razones esgrimidas por el gobierno para justificar en su momento la privatización de la Empresa Metropolitana de Obras Sanitarias (Emos) fue precisamente la necesidad de contar con recursos para la construcción de las plantas de tratamiento de aguas servidas. En los últimos años, Emos inició la construcción de colectores destinados a transportar aguas servidas hacia las plantas de tratamiento proyectadas en la zona poniente de Santiago, los que tuvieron un costo de 169,2 millones de dólares (Emos 2000). Las inversiones destinadas al tratamiento de aguas servidas suman el 67 por ciento del total de inversiones proyectadas por las empresas sanitarias entre 2001 y 2005.

En relación con el problema de los residuos sólidos domiciliarios, resulta evidente que el actual modelo de gestión apunta a la insustentabilidad del sistema. En primer lugar, esto se debe a que los usuarios no contribuyen al financiamiento del servicio, sino que este es costado por el municipio, que entrega un subsidio implícito mayor a quienes producen más residuos. A su vez, como los contratos se realizan por volumen estimado anual, los costos por tonelada disminuyen cuanto mayor es el volumen

total del que se debe disponer, de manera que el municipio tampoco tiene incentivos para la reducción de los residuos.

Por otra parte, el sostenido incremento de la producción de residuos contribuye a agravar los problemas de recolección, transporte y disposición final. Todos los días la flota completa de camiones recolectores circula por la ciudad, contribuyendo a la congestión y contaminación atmosférica. Todos los días se depositan poco más de 7 mil toneladas de residuos en los rellenos sanitarios, disminuyendo su vida útil debido a la rápida colmatación. Todos los días se eliminan materiales que pueden ser reutilizados, pero que son considerados residuos por la falta de incentivos para reciclar.

Si bien la tecnología de los rellenos sanitarios reduce considerablemente los impactos negativos de los vertederos, en algún momento deberán ser reemplazados por el reciclaje. La falta de un mercado para los residuos es uno de los principales argumentos esgrimidos para explicar la ausencia de reciclaje; no obstante, tampoco hay líneas de financiamiento que favorezcan la investigación en este sentido, ni se ha tratado de revertir el poderoso marketing de los productos desechables que diariamente se ejerce en la publicidad de productos alimentarios y bebidas.

En síntesis, las políticas deben observar y responder a la integralidad de los procesos que explican la actual situación ambiental de Santiago. La participación pública, el apoyo a la investigación de nuevas tecnologías, los incentivos económicos, la construcción de infraestructura y las políticas territoriales son herramientas que deben estar orientadas al objetivo común de hacer de Santiago una metrópoli sustentable.

215

Referencias bibliográficas

- Agacino, Rafael; Jorge Gajardo, Gonzalo Villarino, Sonia Reyes. 1999. "Estimación de costos de relocalización industrial en el Área Metropolitana de Santiago". Documento de Trabajo, Corporación de Fomento de la Producción (Corfo), Santiago.
- Aguas Andinas. 2002. "Cuenta Anual 2002". Santiago: Aguas Andinas S.A.
- Bibar, Gerónimo de [1558]. 1987. *Crónica y relación copiosa y verdadera de los Reinos de Chile*. Santiago: Editorial Universitaria.
- Comisión Nacional del Medio Ambiente. 1997. "Residuos sólidos: estudios y planes de manejo". Santiago: Comisión Nacional del Medio Ambiente.
- . 2000a. "Plan de Prevención y Descontaminación Atmosférica 2000–2005". Santiago: Comisión Nacional del Medio Ambiente.

- . 2000b. "Antecedentes para la Revisión de las Normas de Calidad de Aire contenidas en la Resolución 1215 del Ministerio de Salud, 1978". Informe Final. Estudio realizado por SGA Ltda. para Conama. Santiago: Comisión Nacional del Medio Ambiente.
- . 2001. "Sexto Programa Priorizado de Normas". Santiago: Comisión Nacional del Medio Ambiente.
- . 2002. "Agenda Ambiental País 2002-2006". Santiago: Comisión Nacional del Medio Ambiente.
- . 2003. "Ley de Bonos de Descontaminación". Santiago: Comisión Nacional del Medio Ambiente.
- Conama. Véase Comisión Nacional del Medio Ambiente.
- De Mattos, Carlos. 2000. "Dualización en Santiago de Chile". Documento de discusión, Instituto de Estudios Urbanos, P. Universidad Católica de Chile, Santiago.
- Durán, Hernán. 1992. "Políticas para la gestión ambientalmente adecuada a los residuos: el caso de los residuos sólidos urbanos e industriales a la luz de la experiencia internacional". Santiago: Cepal.
- El Mercurio*, Santiago, 3 de mayo de 2001. "Santiago: Ocho proyectos compiten por basura", C-1.
- , Santiago, 6 de mayo de 2001. "Basura del sur de la capital: Hacia su morada final". Reportaje, F-1.
- Gajardo R. 1994. *La vegetación natural de Chile, clasificación y distribución geográfica*. Santiago: Editorial Universitaria.
- Herrera, Ligia. 1962. "El crecimiento de la superficie y los cambios de densidad en la ciudad de Santiago a través de los tres últimos censos 1940, 1952 y 1960". Santiago: Facultad de Arquitectura de la Universidad de Chile.
- 216
- Heusser, C. J. 1983. "Quaternary pollen record from Laguna de Tagua-Tagua, Chile". *Science* 219: 1429-1431.
- López, Gianni, Director Ejecutivo de Conama. Clase Magistral Inauguración Año Académico 2002 del Magíster en Asentamientos Humanos y Medio Ambiente, Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales (IEUT), P. Universidad Católica de Chile, Santiago.
- Mewes, Felisa. 1976. "Evaluación económica de los suelos agrícolas regados perdidos por el crecimiento urbano en el Gran Santiago entre 1955 y 1975". Tesis para optar al título de Ingeniero Agrónomo, Facultad de Agronomía, Universidad de Chile.
- Mideplan. Véase Ministerio de Planificación y Cooperación.
- Ministerio de Planificación y Cooperación. 1998. "Cuencas hidrográficas en Chile: Diagnóstico y proyectos". Santiago: Secretaría Ejecutiva Programa Preinversión Mideplan-BID / Editorial Andros.
- Ponce, Raúl; Kroeger Franz. 1996. "Disponibilidad y consumo anual de suelo en el Gran Santiago". Informe de Trabajo. Dirección de Proyectos e Investigaciones, Facultad de Arquitectura y Bellas Artes, P. Universidad Católica de Chile, Santiago.
- Reyes, Sonia. 2000. "Problemas ambientales metropolitanos: Externalidades de la ciudad neoliberal". Ponencia presentada en el Seminario "Metrópolis del Mercosur y México: Entre la competitividad y la complementariedad". Buenos Aires, noviembre.

- ; Paola Morales, Luis Delcorto. 2002. "Utilización de imágenes satelitales para la medición de procesos urbanos". Documento de Trabajo. Dirección de Servicios Externos, Facultad de Arquitectura, P. Universidad Católica de Chile. Santiago.
- Rivas, María Luisa. 1994. "Proyección de la generación de residuos urbanos y su incidencia en el futuro manejo". Santiago: Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Universidad de Chile.
- Rojas, Eduardo. 1984. "Utilización de suelo agrícola por crecimiento urbano del Área Metropolitana de Santiago, 1955–1984". *EURE, Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos y Regionales* (Santiago: Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, P. Universidad Católica de Chile).
- Saavedra, Bárbara. 2003. "Biodiversidad de la Región Metropolitana de Santiago". En: *GEO Ciudades: Estado del Medio Ambiente en Santiago de Chile*. Santiago: PNUMA-PUC. En prensa.
- SAG. Véase Servicio Agrícola y Ganadero.
- San Martín, Pablo. 1997. "La disposición final de residuos sólidos domiciliarios del Área Metropolitana de Santiago: Un problema para la planificación del territorio regional". Memoria de Título. Escuela de Geografía, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile.
- Sánchez, José M.; Ricardo Sanhueza. 2000. "Autonomía y regulación en el sector sanitario chileno". *Revista de Estudios Públicos* (Santiago: CEP) 77: 165–185.
- Secretaría Interministerial de Planificación de Transporte. 2000. "Plan de Transporte Urbano". Resumen Ejecutivo. Santiago: Secretaría Interministerial de Planificación de Transporte.
- Secretaría Ministerial Metropolitana de Vivienda y Urbanismo. 2000. "Zonas industriales exclusivas y en estudio". Santiago: Ministerio de Vivienda y Urbanismo.
- Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo. 1994. "Plan Regulador Metropolitano de Santiago". Santiago: Ministerio de Vivienda y Urbanismo.
- . 1999. "Plan Regulador Metropolitano de Santiago: Incorporación Provincia de Chacabuco" Santiago: Ministerio de Vivienda y Urbanismo.
- Sectra. Véase Secretaría Interministerial de Planificación de Transporte.
- Servicio Agrícola y Ganadero. 1998. "Pérdida de suelos agrícolas en la región metropolitana". Santiago: Servicio Agrícola y Ganadero.
- Terram. 2001. "Contaminación atmosférica de la Región Metropolitana". Investigación periodística. Santiago, septiembre.
- . 2002. "Los residuos sólidos domiciliarios en Santiago: ¿Dónde habrá más basura, en los rellenos sanitarios o en el proceso de licitación? Investigación periodística". Santiago, junio.
- Tesam S.A. 1992. "Estudio de análisis del esquema de disposición de residuos sólidos domiciliarios para el Gran Santiago y alternativas de tratamiento". Santiago: Conama.
- Ulloa, Gonzalo. 2002. "Análisis de la gestión económica de los residuos sólidos domiciliarios en el Área Metropolitana de Santiago". Tesis para optar al Grado de Magíster en Asentamientos Humanos y Medio Ambiente, P. Universidad Católica de Chile, enero.

Páginas electrónicas con información adicional:

Comisión Nacional del Medio Ambiente: <http://www.conama.cl>

Empresa Sanitaria Aguas Andinas: <http://www.aguasandinas.cl>

Gobierno Regional Metropolitano: <http://www.gobiernoregional.cl>

Ministerio de Obras Públicas, Departamento de Concesiones: <http://www.concesioneschile.cl/index.html>

Ministerio de Vivienda y Urbanismo http://www.minvu.cl/minvu/planificacion_territorial/planifica_territorial.htm

Programa de Descontaminación de la Región Metropolitana: <http://www.santiagolimpio.cl>

Secretaría Interministerial de Planificación de Transporte: http://www.sectra/transporte/transporte_urbano_ptus.frm.html

Servicio de Salud del Ambiente, Región Metropolitana: <http://www.sesma.cl>

Superintendencia de Servicios Sanitarios: <http://www.siss.cl>

La vivienda social en Santiago de Chile en la segunda mitad del siglo XX: Actores relevantes y tendencias espaciales

Rodrigo Hidalgo Dattwyler
Instituto de Geografía, Pontificia Universidad Católica de Chile

En el transcurso del siglo pasado, el Estado chileno ejecutó una serie de acciones para dar solución al problema de la vivienda, el cual afecta con especial rigor a los grupos sociales de más escasos recursos. Desde el momento en que la solución de las condiciones habitacionales de estos sectores dejó de ser un asunto de caridad, las actuaciones oficiales en esa materia fueron dejando su herencia inconfundible en las ciudades chilenas. Tales acciones han abarcado desde la provisión de una vivienda terminada hasta la entrega de suelo semiurbanizado, pasando por soluciones intermedias consistentes en una unidad básica de tamaño mínimo, con los respectivos servicios de urbanización. Todas estas alternativas han ido construyendo una sección considerable de las áreas urbanas del país, y en especial de las grandes áreas metropolitanas como Santiago, y han contribuido a configurar los límites del espacio social de las ciudades. En ellas, además, se han materializado los anhelos de gobernantes y pobladores por satisfacer una necesidad básica como es la vivienda.

219

La ciudad de Santiago constituye un modelo con ejemplos de cada una de las intervenciones realizadas durante la centuria pasada por el Estado para aproximarse a la solución del déficit de viviendas. Desde la primera ley que hizo referencia directa al problema de la habitación popular en 1906, hasta nuestros días, importantes superficies de nuestra capital han sido producto de dichas acciones. Sobre este punto el presente documento pretende dar una visión general, considerando los actores principales que han participado en ese proceso y algunas de las consecuencias espaciales que ha tenido durante la segunda mitad del siglo veinte.

1. Los primeros años del Ministerio de Vivienda y Urbanismo:
Desde las “operaciones sitio” a los “campamentos”

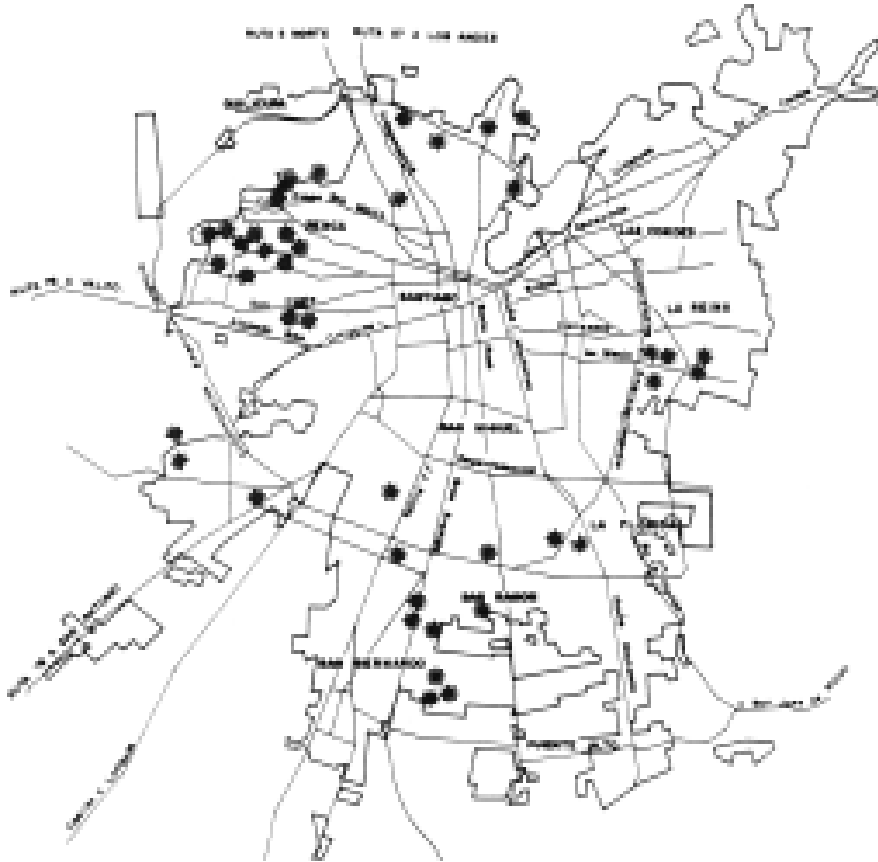
Hacia la mitad de los años sesenta, la política de vivienda experimentó un innovador impulso con la creación en 1965 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Minvu), institución que tuvo a su cargo la política habitacional de Chile y la coordinación de las instituciones involucradas con la acción del Estado en materia de vivienda. En esta perspectiva, el nuevo ministerio tuvo entre sus tareas la de establecer el control y orientación de la actividad habitacional, la distribución de los recursos para la construcción de viviendas, la planificación del desarrollo urbano y la atención de obras de equipamiento comunitario, pavimentación e instalaciones sanitarias. Para los defensores e impulsores de las políticas habitacionales, y para parte considerable de los actores involucrados en el sector, la constitución de dicha cartera otorgaba al problema de la vivienda la categoría que este merecía.

220

Durante la segunda mitad de la década de los sesenta, la influencia de los movimientos sociales en materia habitacional alcanzó mayor magnitud. Por esos años se observó un incremento de la demanda de viviendas en las ciudades, debido, por una parte, al aumento del crecimiento vegetativo de la población; y, por la otra, a la llegada de un mayor número de migrantes desde las áreas rurales. Las respuestas del Estado continuaron tomando en consideración lo desarrollado en los años anteriores, pero el contexto político social hizo necesarias soluciones más rápidas. En lo fundamental, se optó por otorgar más “soluciones habitacionales” que viviendas terminadas. Las crecientes presiones que generaron en ese tiempo las movilizaciones sociales motivadas por el déficit habitacional llevaron a replantear los modos a través de los cuales se estaban llevando a cabo los objetivos inicialmente trazados. Una de las modalidades emblemáticas de aquellas “soluciones habitacionales” fue la denominada “Operación Sitio”, originalmente concebida como alternativa residencial para atender en forma urgente a los damnificados de los temporales ocurridos en el invierno de 1965. La Corporación de la Vivienda (Corvi) abordó el proyecto considerando la posibilidad de un tipo de solución intermedia que, además de proveer de habitación a la población involucrada en esos eventos climáticos extremos, pudiera servir de base para abordar otros programas destinados a grupos de bajos ingresos.

La Operación Sitio se convirtió en la principal estrategia de autoconstrucción desarrollada por el Estado chileno a lo largo del siglo veinte. En el período entre 1965 y 1970, entregó alrededor de 71 mil soluciones de Operación Sitio en todo el país, de las cuales 51.881 (71,6 por ciento) se localizaron en Santiago, abarcando una superficie de 1.800 hectáreas. Como lo muestra el Mapa 1, se trataba por lo general de proyectos ubicados en lugares periféricos de la ciudad, que en el momento de ser loteados involucraban una baja inversión relativa para el Fisco, debido a que algunos de los terrenos pertenecían al patrimonio del Estado o eran adquiridos a bajo precio (Hidalgo 1999).

Mapa 1. Localización de los proyectos de "Operación Sitio" en la ciudad de Santiago, 1965-70



221

Escala: 1:160.000.
Fuente: Hidalgo, 1993.

Las influencias de la obra de John Turner en las décadas de 1950 y 1960 tuvieron sus efectos en el impulso dado a las soluciones de autoconstrucción. Este arquitecto británico realizó una serie de investigaciones en ciudades como Lima, Perú; estudió la forma en que los migrantes iban ocupando ilegalmente las periferias de las ciudades, y los procesos sociales y de ayuda mutua que se daban entre los diferentes grupos de personas que allí habitaban. Una sugestiva publicación del mencionado autor, titulada *Vivienda: todo el poder para los usuarios* (1977), refleja la tendencia que se difundió por gran parte del territorio de América del Sur. En Chile, las Operaciones Sitio pretendieron dar todo el poder a los usuarios; sin embargo, evaluaciones realizadas en la década de 1980 demostraron que un porcentaje no despreciable de esas realizaciones fue incluido en posteriores programas de saneamiento, destacándose el relativo abandono en que quedaron los usuarios luego de haber recibido el poder de la vivienda en los años sesenta.

La materialización de las Operaciones Sitio no estuvo exenta de críticas y cuestionamientos. Muchos de ellos se centraban en los aspectos urbanos de los proyectos en cuestión, desde los servicios involucrados hasta el efecto que tuvo ese tipo de intervenciones en el conjunto de las ciudades chilenas. El debate planteado puso de manifiesto las desventajas que presentaba el hecho de otorgar soluciones mínimas, entre ellas que la Operación Sitio era una “callampa” oficializada, debido a las escasas obras que se realizaban en las primeras etapas de la solución. Además, se postuló que estas alternativas de vivienda mínima contribuían a acentuar la sectorización social de las ciudades chilenas. Por su parte, los que justificaban la aplicación de planes del tipo Operación Sitio argumentaban que eran una alternativa real y tangible para los habitantes que sólo tenían como alternativa las “tomas” y otras formas de sub-viviendas, y que para muchos habitantes provenientes de la marginalidad de los asentamientos espontáneos el tener acceso a una porción de suelo urbanizado ya era un avance significativo en sus condiciones de vida.

Paralelamente, se argumentó que dichas intervenciones contribuyeron al crecimiento en superficie de las ciudades, con el consiguiente aumento en los costos de urbanización. A su vez, se puso énfasis en que ese tipo de ocupación del suelo se realizaba a expensas de terrenos agrícolas, con lo que se reducía el cinturón verde de algunas áreas urbanas. Junto a lo anterior, se señaló que la localización periférica de esos proyectos no consideraba la ubicación de las fuentes laborales de los pobladores, que en general debían asumir altos costos de transporte. A estas críticas se sumaban las relativas a las limitantes que presentaba el sistema de construcción progresiva, que dependía de las exiguas rentas de los beneficiarios y de la ayuda de Estado, la cual muchas veces era bastante cambiante, dados los constantes replanteamientos de la política de vivienda en lo relativo a los grupos de bajos ingresos.

Hacia los últimos años de la década de los sesenta, se intentó poner en marcha algunas formas de construcción en serie que pudieran servir de apoyo a las familias involucradas con la Operación Sitio. Una de esas alternativas fue el Plan 20.000/70, que llevó este rótulo debido a que pretendió construir 20 mil viviendas industrializadas en el país en 1970, a partir de la creación de centros de producción, también llamados “fábricas populares de viviendas”. Este plan se llevó a cabo en el período 1970-71 y logró la organización en todo el país de 26 fábricas populares de producción colectiva de partes prefabricadas para la construcción de viviendas en las Operaciones Sitio y otros lugares asociados a iniciativas de vivienda progresiva. Las metas trazadas no llegaron a cumplirse: de las 20 mil viviendas proyectadas, se alcanzó a terminar cerca de 6 mil (San Martín 1972).

En términos generales, al igual que lo acontecido en las décadas pasadas con las instituciones públicas que antecedieron al Ministerio de Vivienda y Urbanismo, las metas de edificación por él propuestas para el segundo lustro de la década de 1970 no llegaron a alcanzarse, pero se logró un no despreciable porcentaje de cobertura de las mismas. Se construyeron 230 mil viviendas y se iniciaron cerca de 240 mil, de las cuales un 55,3 por ciento estuvo bajo la responsabilidad del sector público. A estas cifras totales debe-

mos agregar las 71 mil Operaciones Sitio que se entregaron, con lo que el número global de “soluciones habitacionales”, más viviendas terminadas, llegó en el lapso en cuestión a 311 mil unidades, de las 360 mil proyectadas.

En este sentido, es posible realizar algunos comentarios a las metas cumplidas en el segundo quinquenio del decenio de 1960, a partir de los supuestos que tuvieron las políticas de vivienda del período y que no se cumplieron, situación que afectó los resultados alcanzados. En primer lugar, se supuso que el sector iba a disponer de una corriente continua de recursos financieros, por lo que el Plan Habitacional no iba a estar sometido a las fluctuaciones tradicionales del gasto fiscal en inversión, producto de las presiones inflacionarias o de empleo; ello no aconteció, por lo que se debió reajustar las proyecciones de edificación realizadas en un comienzo y adecuarlas a un nuevo escenario. Por otro lado, se daba por supuesto un mecanismo burocrático operativo y en plenas funciones; no se contemplaron los escollos administrativos que se debió superar con la puesta en marcha del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, situación que provocó distorsiones en la materialización de algunas iniciativas que no contaron con un marco institucional consolidado. Finalmente, se presupuestaba una movilización social ordenada, que negociaría en función de los espacios que creaba el gobierno para ello, como la Ley de Juntas de Vecinos. Esto no aconteció, y muchas veces las organizaciones sociales desbordaron la capacidad de control del Estado, aspecto que finalmente terminó cambiando las formas y tipologías de las soluciones de vivienda (Palma y Sanfuentes 1979).

Aparte de las limitaciones referidas en los párrafos anteriores, debemos mencionar que durante sus primeros años de existencia, el Ministerio de Vivienda realizó significativos aportes en el campo de la gestión de las políticas de vivienda. Dichas contribuciones fueron el punto de partida para una serie de actividades que ha desarrollado el sector público en la materia hasta el día de hoy. Algunos autores han señalado que las actuaciones públicas en el campo de la vivienda en este período “fueron un intento por crear una política habitacional original, más relacionada con la situación de país en vías de desarrollo” (Muñoz 1986). Desde esta perspectiva, la creación del Plan de Ahorro Popular¹ y las tipologías de vivienda que este propuso, fueron una innovación respecto de lo que se estaba haciendo con anterioridad e involucró algunas formas de vivienda terminada que tuvieron influencia en los Programas de Vivienda Básica que se llevaron a cabo en las décadas de 1980 y 1990.

Los cambios políticos del país llevaron hacia 1970 a reformular nuevamente la política de vivienda. En esos años se postuló que la vivienda era un derecho irrenunciable del pueblo, que no podía ser objeto de lucro, y su provisión se planteaba como una de las principales responsabilidades del

¹ El Plan de Ahorro Popular (PAP) se creó en 1967. Estableció cinco alternativas habitacionales de carácter mínimo, estando las tres primeras en directa relación con la “Operación Sitio”, y las dos últimas con monobloques de vivienda en altura. La calidad de la construcción de estos edificios ha sido un buen ejemplo para los proyectos que se desarrollan en la actualidad, los cuales han sido cuestionados recientemente por los problemas en su edificación y en los materiales considerados.

Estado. El discurso político de aquellos años señalaba que el sector vivienda se encontraba en crisis, frente a lo cual era necesario establecer planes anuales, que concordaran con las urgentes necesidades existentes en la materia. Se señalaba que el déficit de vivienda llegaba a casi las 600 mil unidades, con lo cual se hacía necesario establecer una línea de acción que permitiera solucionar esa carencia en el plazo de seis años, es decir, a un ritmo de 100 mil unidades anuales. Las ocupaciones “ilegales” de terrenos tuvieron en este período nuevos matices: muchas fueron lideradas por grupos políticos que intentaron implantar en ellas una organización de carácter paramilitar, y recibieron el nombre de “campamentos”. Se calculaba que en 1971, y sólo en la ciudad de Santiago, cerca de 57 mil familias vivían en estos asentamientos, lo cual representaba aproximadamente el 10 por ciento de la población de ese centro urbano.²

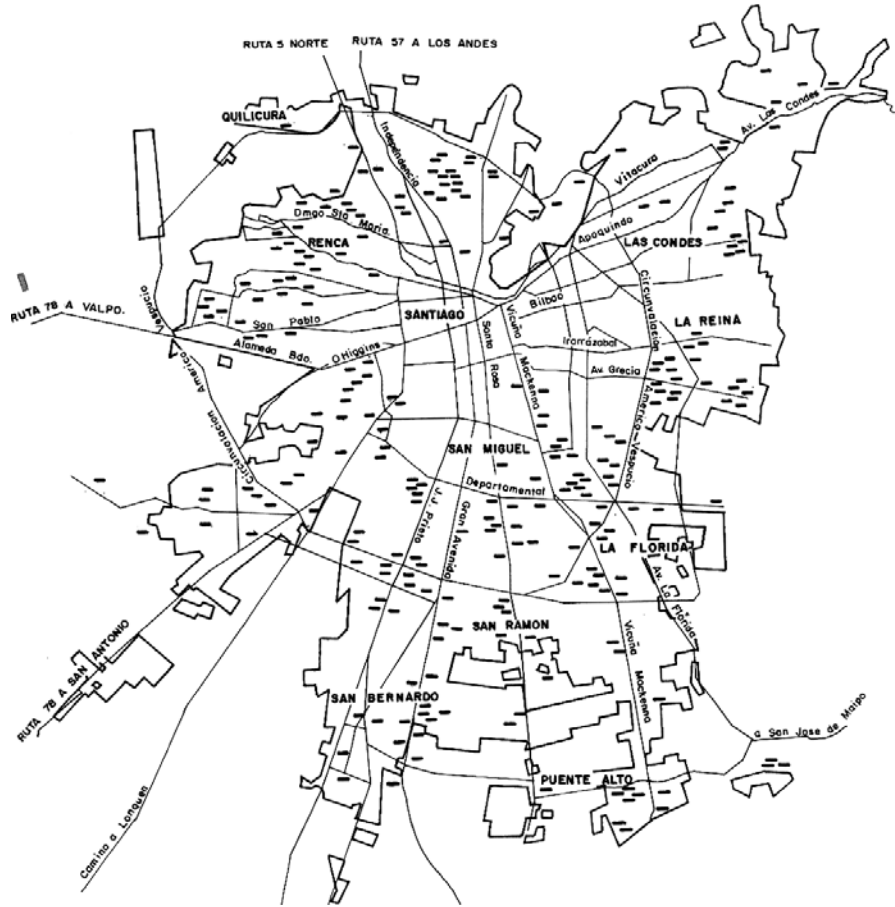
224

Según algunos estudios realizados en los comienzos de los años setenta, se consideraba a los campamentos como una de las operaciones urbanas de mayor magnitud que se habían llevado a cabo en Chile en el siglo veinte. Se apuntaba que los efectos espaciales de aquellas invasiones de terrenos en las diferentes ciudades del país llegaron a sobrepasar las previsiones y las normas establecidas por los instrumentos de planeación territorial. A este respecto, se señalaba que “las estrategias de desarrollo regional de la Oficina de Planificación Nacional y los planos reguladores comunales e intercomunales vigentes no sólo carecen de flexibilidad y de oportunidad, sino que de lenguaje para responder positivamente a estas nuevas fuerzas sociales conformadoras de ciudad” (Santa María 1973). El Mapa 2 muestra la localización en la ciudad de Santiago de los campamentos existentes hacia finales de la década de 1970, a partir del catastro de campamentos que comenzó a realizar el Ministerio de Vivienda y Urbanismo hacia 1978. La ubicación de estos conjuntos sigue en general el patrón establecido por la construcción de viviendas sociales en los años anteriores, conformando grandes paños de la ciudad donde se entremezclan ambos tipos de asentamientos. Ello dio lugar a una sectorización social de la ciudad caracterizada por población con ciertos rasgos comunes que habita en espacios con determinadas carencias de equipamientos y servicios, constituyendo lo que conocemos como territorios de la vivienda social.

El período 1970–73 se caracterizó por planes anuales, que fueron los motores de la política social de aquella época. El Estado estaba llamado a jugar un papel más activo: entre sus principios, se planteaba la necesidad de que fuera propietario del suelo, y el encargado de construir y controlar la edificación de acuerdo con las exigencias urbanísticas y sociales, las cuales

² Se debe destacar que hacia 1970, la población total de Chile llegaba a los 8.875.000 habitantes, de los cuales la población urbana representaba el 75,1 por ciento. Sólo Santiago alcanzaba una cifra de 2.882.025 personas. La capital del país mostró en la década de 1960 un incremento poblacional de cerca de 800 mil habitantes, con migraciones que llegaron a 213.479 personas, por lo que el crecimiento total de la población de la capital se explica en un 24,4 por ciento por la llegada de nuevos contingentes desde otros puntos del país (Molina y Rivera 1986).

Mapa 2. Localización de campamentos en Santiago de Chile, 1979



Escala: 160.000.
Fuente: Hidalgo, 1993.

debían primar sobre aquellas de carácter especulativo. Los nuevos fundamentos de la gestión fiscal provocaron la reacción de los grupos empresariales involucrados en el sector de la construcción, al tiempo que alentaron a trabajadores y pobladores ante el inicio del proceso de estatización de dichas empresas. Se suprimió la autoconstrucción, considerada socialmente injusta porque quitaba al trabajador sus horas de descanso, contribuyendo a aumentar la cesantía o paro.

Para el período comprendido desde finales de la década de 1950 hasta principios de los años setenta, el arquitecto Eduardo San Martín —quien ha participado en diferentes agencias públicas y oficinas privadas relacionadas al diseño de la vivienda social desde la década de 1960— ha señalado que en la línea de las realizaciones comentadas anteriormente, ninguno

de los gobiernos chilenos de ese período, a pesar “de toda la fuerza ideológica de sus visiones de la sociedad, pudo generar un Chile un urbanismo y una arquitectura con una identidad diferente a la ya conocida del Movimiento Moderno” (San Martín 1992).

2. La ciudad sin límites: La política de desarrollo urbano de 1979 y la liberalización del mercado del suelo

El cambio sufrido en el país a partir de 1973, con el golpe de Estado que dio paso al gobierno militar, se hizo sentir en todos los ámbitos de la vida nacional, con repercusiones tanto en lo social como en lo institucional. Hacia la segunda mitad de la década de 1970, se comenzó a instaurar en el país un nuevo modelo de desarrollo que impuso con gran rigidez los principios de la economía de libre mercado. La estrategia de desarrollo promovida en ese tiempo, y que ha perdurado hasta el día de hoy, buscó el crecimiento económico por medio de la desregulación de la economía y la apertura al comercio exterior.

Los postulados de libre mercado tuvieron expresiones en el diseño de las políticas de vivienda y de desarrollo urbano. En esta dirección, hacia 1979 se formuló una Política Nacional de Desarrollo Urbano que liberalizó el mercado del suelo, lo que trajo aparejada una serie de problemas que se manifestaron en la forma de crecimiento de las principales ciudades chilenas. El discurso neoliberal afirmó que estas medidas estaban destinadas a disminuir el precio del suelo, para así ayudar a los compradores de vivienda y al Estado en sus planes habitacionales y de infraestructura urbana. Las consecuencias de dichas decisiones se siguen viviendo en la mayoría de las ciudades chilenas mayores, especialmente en las áreas metropolitanas, cuyo crecimiento en los últimos años ha ido en relación con los intereses de los agentes privados. Se otorgó a los instrumentos de regulación urbanística un valor relativo, y a la vez se los dotó de una gran flexibilidad para acoger las inversiones del sector inmobiliario. En general, se postulaba que la función del Estado era esencialmente indicativa y que sus acciones debían tender a fijar un marco global que encauzara, en la forma más flexible que se pudiera, las actuaciones de los agentes privados.

La puesta en marcha de la Política Nacional de Desarrollo Urbano de 1979 provocó inmediatas reacciones en algunos medios académicos y gremiales, mientras al interior del propio gobierno militar se daban posiciones contradictorias al respecto. La carga ideológica que mostraban los postulados de dicha política era bastante alta; de hecho, Miguel Kast —economista posgraduado en Chicago y uno de los principales gestores y diseñadores del camino chileno al capitalismo neoliberal—, como director de la Oficina de Planificación Nacional (Odeplan), ya en 1978 se mostraba abiertamente partidario de liberalizar el mercado del suelo; al respecto apuntaba que “a menos que el mercado contenga serias imperfecciones, el permitir que las ciudades crezcan horizontalmente beneficia al usuario de la vivienda, le sale más barato y lo prefiere, y el agricultor obtiene mayor valor por su tierra” (Kast 1979).

En los medios cercanos a las propuestas oficiales de esos tiempos se señalaba que uno de los sectores llamados a acomodarse al proceso de liberalización de la economía del país era precisamente el mercado del suelo, y en ese sentido se formuló el citado documento. La política en cuestión estuvo vigente como tal hasta principios de 1985, año en que se reformularon sus preceptos.

Los comienzos de 1979 dejaron ver en el espacio de las principales ciudades chilenas, y en especial de la capital del país, Santiago, la “radicalidad y crudeza” (Trivelli 1991) del modelo de mercado aplicado al crecimiento de las áreas urbanas. Al amparo de la política de 1979, se llevaron a cabo significativos movimientos de capital en el territorio urbano chileno, que tuvieron como finalidad obtener las mayores rentabilidades posibles, en general sin consideración por los efectos espaciales y sociales que dichas acciones pudiesen provocar. En este sentido, se originaron importantes transformaciones en el límite urbano de las áreas metropolitanas de Chile; por ejemplo, en Santiago se llegó a definir un área potencialmente urbanizable de 60 mil hectáreas, que casi duplicaba la superficie que ese centro urbano tenía hacia finales de los años setenta.

Contrario a lo postulado por la Política de Desarrollo Urbano mencionada, la mayor disponibilidad de suelo no hizo descender los precios de la tierra en Santiago; por el contrario, su valor aumentó debido a los procesos especulativos que esa mayor disponibilidad generó en los territorios liberados por el mercado (Sabatini 2000). Como consecuencia, a partir de 1979 se llevó a cabo una activa política de erradicación de poblaciones marginales —es decir, de los campamentos—, lo que provocó importantes movimientos de población al interior de la ciudad de Santiago y en otras ciudades del país. Paralelamente, con base en criterios económicos y en los que postulaban la necesidad de restituir a sus propietarios originales la propiedad de los sitios que esos asentamientos ocupaban, se comenzó a edificar en aquellos terrenos “liberados”, ahora para el mercado, importantes proyectos inmobiliarios.

La aplicación del conjunto de principios de la política urbana de 1979 también tuvo efectos en el ordenamiento socioeconómico espacial de las grandes ciudades chilenas. Uno de los elementos que destaca en estos territorios es su no despreciable grado de segregación social, el cual se vio potenciado por la Política de Desarrollo Urbano de esos años, que determinó que la periferia fuera la única alternativa de localización de los conjuntos de vivienda social. Como se ha visto en el presente documento, esta ubicación no escapa en términos generales de lo ocurrido históricamente desde el comienzo de la construcción de las grandes agrupaciones de viviendas populares; empero, lo acontecido en la primera mitad de la década de los ochenta tuvo una magnitud inédita, pues sólo entre 1979 y 1985 se movilizaron en Santiago cerca de 30 mil familias en torno a las erradicaciones de los campamentos. Ello llevó prácticamente a ocupar gran parte de la superficie urbana actual de algunos municipios, la misma que antes de ese proceso estaba casi en su totalidad compuesta por suelos en plena producción agrícola. Sólo la ciudad de Santiago aumentó casi 3 mil hectáreas anuales desde 1980 a 1985, llegándose en ese último año a una cifra global de 46 mil hectáreas. Este crecimiento sobrepasó

en forma clara la tendencia observada en las décadas pasadas, puesto que desde los años cincuenta la capital de Chile había aumentado su superficie a razón de aproximadamente mil hectáreas por año.

Los Programas de Erradicación de Campamentos llevaron a los habitantes de esos asentamientos —en particular de aquellos que habían estado ubicados en las comunas de altos ingresos de Santiago— a nuevas residencias en otros municipios periféricos, generalmente de baja densidad poblacional y escasos recursos económicos, carentes de los equipamientos y servicios básicos. Las soluciones de viviendas entregadas a quienes habían sido objeto de las erradicaciones instauraron una tipología habitacional que ha perdurado hasta nuestros días, y que constituye el principal diseño utilizado por los planes de vivienda de los gobiernos de los años noventa: las llamadas “viviendas sociales básicas”, unifamiliares o en bloques en altura, cuya superficie construida promedio no supera los 42 metros cuadrados. Estos nuevos patrones habitacionales se convirtieron en un símbolo de la periferia de la mayoría de las ciudades chilenas.

Complementariamente a las cifras mencionadas anteriormente, sólo entre 1979 y 1985 se relocalizaron 28.887 familias, que involucraron a 172.218 personas. Esto significó crear verdaderas ciudades en los lugares de destino, que no estaban preparados en términos de servicios educacionales, de salud, de transporte, de comercio, entre otros, para recibir a una población de esa magnitud. A su vez, en la mayoría de los casos los propios departamentos técnicos de los municipios receptores no tuvieron participación en la decisión de ubicar nuevos contingentes en sus respectivos territorios.

228

Una de las acciones emprendidas a principios de los años ochenta y que, entre otras funciones, debía contribuir a la prestación de los servicios sociales destinados a los habitantes de los conjuntos de viviendas construidas bajo las modalidades aludidas, fue la materialización de una nueva división político-administrativa de la ciudad de Santiago, que afectó a un gran número de comunas. Como consecuencia, las 16 comunas existentes hacia 1981 quedaron convertidas en 32. El general Roberto Guillard, director en ese entonces de la Corporación Nacional de la Reforma Administrativa (Conara), explica los fundamentos de los cambios puestos en marcha de la siguiente forma:

Hay que recalcar que uno de los objetivos de hacer esto no es crear comunas por crear comunas [...]; es justamente acercar la prestación de servicios de la autoridad hacia la comunidad. Producir una identificación de ella con sus propios problemas y que participen en la decisión de sus destinos [...] Esta división tiende a hacer las comunas más chicas, donde al alcalde le sea más fácil el manejo e inversión de fondos [...]

El problema demográfico no es tan simple; tiene una serie de implicancias en el manejo de la comuna. En primer lugar, se produce una congestión de los servicios [...]. En segundo lugar, hay otro aspecto que es muy importante, que tiene que ver con la identificación de ciertas áreas más homogéneas; si se toma en cuenta la población, se está tomando en cuenta las características de ella.³

³ Esta afirmación es extractada del trabajo de Morales y Rojas (1986).

En determinados círculos críticos a la gestión del gobierno de la Junta Militar, la noción de *áreas homogéneas* fue vista como un claro signo de institucionalizar la segregación social de la ciudad, y de contribuir decididamente a ella. En este sentido, algunos estudios realizados en esos años señalaron que esa concepción permitió la relocalización en determinados espacios administrativos de importantes sectores urbanos populares. Este esquema dio lugar a la estructuración de un cuadro en que la distancia entre comunas *ricas* y comunas *pobres* se incrementaría, situación que se vería favorecida por la crisis económica que vivió el país en el primer quinquenio de la década de 1980.

A lo anterior debemos sumar el hecho de que los nuevos municipios creados tuvieron una lenta constitución administrativa, y sólo a principios de la década de los noventa estuvo en marcha el gobierno de todas las comunas que se originaron con la reforma de 1981. En términos generales, podemos apuntar que de los diez municipios que concentraron la casi totalidad de las erradicaciones, cinco recibieron cerca del 70 por ciento de las 172.218 personas que fueron movilizadas en aquellas intervenciones. El Cuadro 1 expone el número de familias involucradas en los citados programas en función del municipio de llegada y salida, destacándose que las comunas de La Granja, Pudahuel, Renca, Puente Alto y San Bernardo recibieron cerca del 72 por ciento de los flujos provocados por esas intervenciones.

229

Cuadro 1. Familias erradicadas en la ciudad de Santiago entre 1979 y 1985, según municipios de llegada y salida

Municipios	Llegaron	%	Salieron	%
La Granja	8.518	29,49	1.392	4,82
Pudahuel	3.826	13,24	2.435	8,43
Renca	3.564	12,34	1.077	3,73
Puente Alto	2.936	10,16	326	1,13
San Bernardo	2.065	7,15	623	2,16
Maipú	2.002	6,93	2.075	7,18
Ñuñoa	1.741	6,03	1.771	6,13
La Cisterna	1.149	3,98	1.542	5,34
San Miguel	1.000	3,46	1.865	6,46
Quilicura	560	1,94	731	2,53
La Florida	400	1,38	2.871	9,94
Conchalí	305	1,06	1.544	5,34
La Reina	120	0,42	874	3,03
Quinta Normal	0	0,00	627	2,17
Providencia	0	0,00	205	0,71
Las Condes	0	0,00	2.511	8,69
Santiago	0	0,00	2.823	9,77
Otros (*)	701	2,43	3.595	12,45
Total	28.887	100,00	28.887	100,00

(*) Municipios localizados fuera del área urbana de Santiago.
Fuente: Morales y Rojas (1986), modificado por el autor.

Como hemos señalado, en aquellos municipios a cuyos territorios llegaron nuevos contingentes, y que en un corto plazo aumentaron significativamente su número de habitantes, se originaron diversos problemas relacionados con la gestión de los servicios públicos, algunos de los cuales —como educación y salud— por esos años pasaban, además, por un proceso de municipalización, que implicaba una adaptación bastante radical en diversos ámbitos, desde estructura a competencias y recursos.

Por su parte, aquellas comunas que fueron “dadoras” de población obtuvieron algunos beneficios, relacionados con la disminución de los problemas sociales que son inherentes a la pobreza. En este sentido, en esos lugares bajaron los indicadores de criminalidad y mejoraron aquellos aspectos relativos al aseo y ornato. También el proceso de erradicación contribuyó a la *homogeneidad social* en estas comunas, al salir los habitantes de escasos recursos de los espacios de mayores ingresos. En los terrenos que ocupaban los campamentos se llevaron a cabo, en algunas oportunidades, importantes proyectos inmobiliarios que contribuyeron a aumentar las arcas de las municipalidades y de los agentes privados beneficiados por esos procesos.

230 No cabe duda de que para muchas de las familias involucradas en aquellas intervenciones, el hecho de acceder a una vivienda nueva representaba una mejora considerable de su carencia material de vivienda, y una salida definitiva del campamento y de los problemas de saneamiento asociados a él. A ello se sumaban las ventajosas condiciones de acceso a la vivienda nueva otorgadas por las autoridades a las familias beneficiarias, representadas en una exigencia mínima de ahorro previo y el pago de bajos dividendos mensuales. No obstante estas ventajas, hubo también aspectos negativos; entre ellos, procesos de desarraigo y pérdida de la matriz social de pertenencia de las familias erradicadas, al tiempo que también vieron limitadas sus posibilidades de empleo, el que muchas veces estaba unido a la localización original del asentamiento precario. En general, en este ámbito hay que agregar el aumento de los tiempos de viaje a fuentes laborales. Lo anterior es particularmente válido para aquellos hombres y mujeres que prestaban servicios a los hogares de altos ingresos ubicados en el entorno del campamento. La nueva ubicación espacial de las residencias de los beneficiarios de los programas aludidos impuso, así, diversas limitaciones para el desarrollo de su vida, tanto social como laboral, que vinieron a sumarse a la ausencia de equipamientos y servicios.

Lo expuesto da una idea general de las consecuencias de la aplicación de la Política Nacional de Desarrollo Urbano de 1979 y de las causas de su posterior modificación. El nuevo instrumento de 1985 reconoció, en cuanto al crecimiento de las ciudades, que “el suelo es un recurso económicamente escaso, debido a su naturaleza de bien útil no producido, cuya oferta es inelástica” (Minvu 1985). Esta rectificación representó para algunos una consecuencia de los desastrosos efectos de la política anterior. La reformulación de sus postulados dio un vuelco a la forma de concebir el desarrollo de las ciudades chilenas e intentó revitalizar el uso de los ins-

trumentos de planificación territorial, estableciendo diferentes categorías de suelo e instaurando criterios específicos de densidad poblacional y de equipamientos comunitarios. Dichos enunciados coincidieron con un nuevo discurso que intentó propiciar el régimen militar en su modelo de desarrollo: a su política de mercado se le agregó el colofón de *social*, lo que llevó en ese tiempo a establecer la *política social de mercado*. Las posturas más intransigentes en la aplicación de las medidas liberalizadoras comenzaron a dejar paso a actitudes más intermedias, que buscaron suavizar el radicalismo neoliberal de finales de los años setenta.

Paralelamente, otra de las alternativas que se llevaron a cabo hacia los años señalados, destinada a abordar las carencias detectadas en los asentamientos precarios, fue la “radicación de campamentos”. Como su nombre lo indica, esta opción estuvo centrada en proveer servicios de urbanización y el equipamiento necesario a los habitantes de aquellos asentamientos en el mismo lugar donde se encontraban. Estas actuaciones incluyeron, además, a las antiguas Operaciones Sitio, muchas de las cuales, por razones de continuidad en las políticas de vivienda, quedaron sin conexión directa a la red de agua potable y alcantarillado. Además, en un contexto de excepción, se consideraron proyectos orientados a damnificados por desastres naturales y a grupos que habitaban lugares específicos de antiguos loteos, que no habían logrado sanear sus viviendas.

La urbanización asociada a los Programas de Radicación de Campamentos estuvo vinculada a la construcción de redes públicas que permitiesen dotar a cada sitio de agua potable, alcantarillado sanitario y energía eléctrica. Además, dadas las características singulares de cada lugar, si las aguas lluvias no escurrían en forma superficial, se contemplaba la construcción de alcantarillado pluvial. A la vez, se otorgaba al loteo una infraestructura vial mínima que, según las condiciones naturales, iba desde las calzadas de tierra hasta las de asfalto u hormigón.

Junto con el suministro de los servicios mencionados, la citada solución estuvo centrada en edificar una “caseta sanitaria” compuesta de baño, un ambiente de cocina y conexión para lavadero, cuya superficie variaba entre 6 y 9 metros cuadrados. Una vez construida la caseta sanitaria, se consideraba la entrega de planos tipo que mostraban a los pobladores algunas alternativas de adosamiento y ampliación de la vivienda. En esta dimensión, uno de los objetivos principales que perseguía el Programa de Radicación tuvo relación con que los propios habitantes adosasen y acomodasen sus viviendas a la caseta sanitaria que contemplaba la solución, lo que lo hacía una alternativa de autoconstrucción; empero, no se contemplaba el apoyo técnico y financiero para que los beneficiarios realizaran esas labores, las que finalmente eran responsabilidad de la iniciativa individual de cada uno de ellos (Hidalgo 1996).

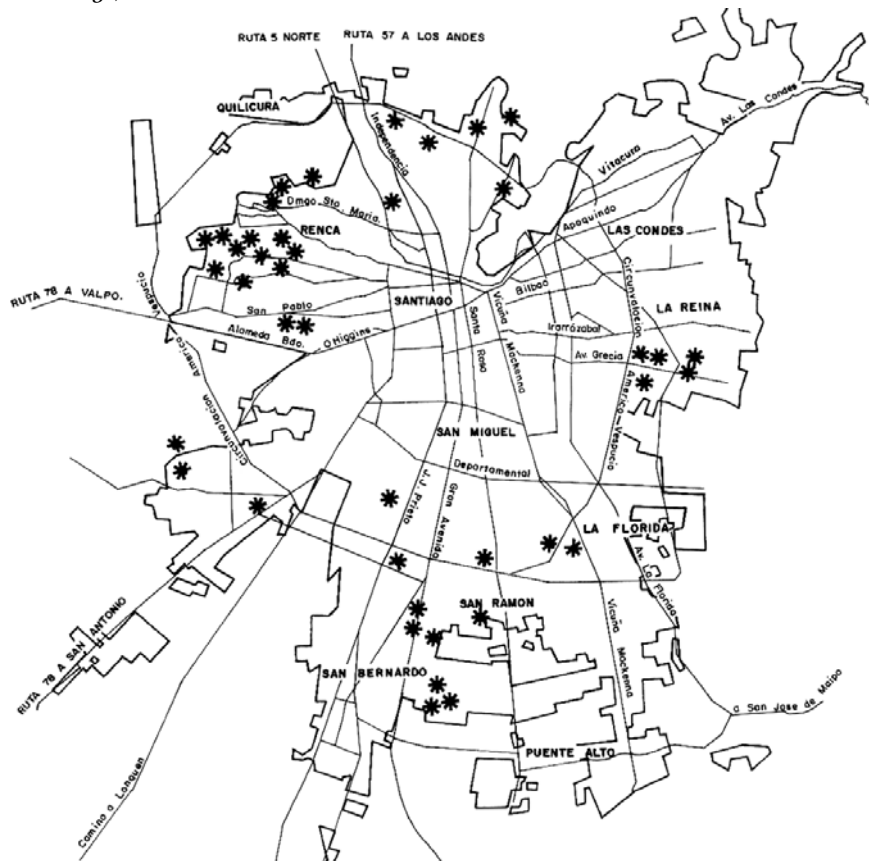
Acumulando las anteriores propuestas, tenemos que desde 1979 hasta 1992 se construyeron 48.801 soluciones en la ciudad de Santiago, estando el período 1979 a 1987 representado principalmente por la solución sanitaria de los campamentos, que involucraron el 75 por ciento de ese total, mientras que entre los años 1988 y 1992 la construcción de casetas sanita-

rias se vinculó a las antiguas Operaciones Sitio, que abarcaron el 25 por ciento restante.

El Mapa 3, que da cuenta de la localización de las radicaciones de campamentos efectuadas en aquel período en Santiago, permite constatar que dicha localización coincide con algunos de los destinos de los Programas de Erradicación.

De esta forma, en la década de 1980 algunos territorios de la periferia de Santiago se conformaron mayoritariamente sobre la base de ambos programas de vivienda, los de erradicación y radicación de pobladores. Ello dio lugar a altos niveles de segregación social, representada en la acumulación de población de bajos ingresos en determinados lugares a causa de esas intervenciones. Las cifras del Cuadro 2 indican que los municipios de Peñalolén, La Pintana, San Bernardo, Recoleta, Maipú, La Florida, Renca, El Bosque y Cerro Navia concentrarían cerca del 70 por ciento del total de las obras correspondientes a las radicaciones.

Mapa 3. Localización de los proyectos de radicación de campamentos en la ciudad de Santiago, 1979-92



Escala: 160.000
Fuente: Hidalgo, 1993.

Cuadro 2. Número de soluciones del Programa de Radicación de Campamentos en los distintos municipios de la ciudad de Santiago, 1979-92

Comuna / Año	Total	Porcentaje
Peñalolén	5.329	10,92
La Pintana	4.453	9,12
San Bernardo	4.363	8,94
Recoleta	4.232	8,67
Maipú	3.573	7,32
La Florida	3.474	7,12
Renca	3.267	6,69
El Bosque	2.973	6,09
Cerro Navia	2.507	5,14
San Ramón	2.289	4,69
Huechuraba	2.135	4,37
Puente Alto	2.053	4,21
Lo Prado	1.906	3,91
Pudahuel	1.549	3,17
Conchalí	1.146	2,35
Lo Espejo	771	1,58
Macul	707	1,45
La Granja	591	1,21
Quilicura	568	1,16
La Cisterna	532	1,09
Quinta Normal	150	0,31
Estación Central	132	0,27
San Joaquín	71	0,15
Independencia	30	0,06
Total	48.801	100,00

233

Fuente: Hidalgo (1996).

La modalidad de solución habitacional impulsada por los Programas de Radicación de Campamentos estuvo en el centro de las propuestas que realizó el Banco Mundial (1975) para dar apoyo financiero a las políticas habitacionales de los países en vías de desarrollo. El acceso a la tierra y el apoyo a planes "integrados de mejoras de barrios de tugurios y asentamientos de ocupantes sin título en zonas urbanas y rurales" correspondió a las estrategias predominantes que impulsó dicha institución financiera, con sede en la ciudad de Washington en los Estados Unidos, en la década de 1970. Podemos acotar que parte considerable de las políticas de vivienda llevadas cabo en Chile en los años señalados tuvieron correspondencia con tales propuestas. Sus lineamientos fueron asumidos en general por la gestión habitacional del gobierno militar, y también han formado parte de las acciones que en la materia han desarrollado las administraciones de la Concertación de Partidos por la Democracia.

Durante el período transcurrido entre 1973 y 1989, la acción del Ministerio de Vivienda y Urbanismo estuvo involucrada en la entrega de casi 300 mil viviendas, cifra para nada despreciable, pero un tanto exigua para las reales necesidades del país. Esto quedó expresado en el ingente déficit habitacional que tuvo el país en los comienzos de los años noventa, que alcanzó una cifra cercana al millón de viviendas. Una gran proporción de

las viviendas levantadas correspondió a las tipologías creadas para dar solución a la población erradicada de los campamentos, que —como señalamos— se insertaron en lo que se denominó hacia esos años “vivienda social básica”. El discurso oficial señaló que dicha modalidad era el primer paso de una casa habitación de carácter definitivo, y que los propios beneficiarios estaban llamados a establecer dicha condición.

Aquellas familias que no pudieron acceder a las viviendas y soluciones habitacionales dadas por el Estado en los años setenta y ochenta, buscaron y crearon, como ha sido frecuente en Chile a lo largo del siglo veinte, modalidades alternativas para hacer frente a su carencia de alojamiento. En los años ochenta, ante el férreo control que se estableció en torno a las “tomas”, se incrementó el fenómeno de lo que por entonces se denominó “allegamiento”. En general, esta popular modalidad de solución al problema del alojamiento aludía a la acogida que algunas personas ofrecieron a sus parientes o amigos cercanos, en sus propias viviendas. Se ha definido esta alternativa como “la condición habitacional de una persona o familia, pariente, amigo o conocido del dueño de casa, que por falta de vivienda se ve obligado a vivir con otros” (Jiménez y Araos 1991). En esta singular condición vivió, durante los años ochenta y noventa, un número importante de chilenos, que en 1983 alcanzaba, sólo en la ciudad de Santiago, a 70 mil familias aproximadamente.

234

3. Los años noventa: Logros y crisis en la producción masiva de vivienda social

El panorama descrito anteriormente caracterizó en materia habitacional la entrada de Chile a la última década del siglo veinte, marcada por un alto déficit en ese ámbito y grandes expectativas de cambio por parte de la población de más escasos recursos. Durante los años noventa se realizaron algunas importantes acciones en el campo de los programas de vivienda: siguieron desarrollándose las alternativas puestas en marcha durante las décadas anteriores, y se materializó una serie de programas que dinamizaron y pusieron en el tapete nuevos desafíos en la gestión de las políticas habitacionales, relacionados en su mayor parte con el significativo aumento de las soluciones otorgadas. En términos generales, los objetivos básicos que se propiciaron durante la década de 1990 en materia de vivienda, fueron los siguientes: congelar el déficit cuantitativo existente, avanzar en el mejoramiento de la calidad del parque habitacional y aumentar los recursos orientados a entregar soluciones habitacionales para las familias más pobres.

En este esquema, los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia procuraron dar preferencia en sus acciones a las familias de más bajos ingresos, con lo cual trataron de reducir decididamente el déficit acumulado durante los años setenta y ochenta. Para ello se ampliaron las alternativas de autoconstrucción y se innovó en las modalidades de

postulación al Programa de Vivienda Básica, que comenzó a acoger a algunos colectivos de población que antes no estaban considerados. El decenio de 1990 quedó registrado en la historia de las políticas de vivienda como uno de los períodos en que se edificó el mayor número de viviendas sociales en Chile y, por ende, el lapso en que se redujo con mayor rapidez el déficit habitacional. Las actuaciones en este campo fueron definidas como prioritarias dentro de la política social de los gobiernos respectivos. Así, entre 1990 y 1999 se otorgaron 618.529 subsidios habitacionales para financiar la adquisición de las viviendas edificadas en el marco de las iniciativas promovidas por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, desde el Programa de Vivienda Progresiva hasta el Programa Especial para Trabajadores (PET). Esta situación, sumada a los resultados alcanzados por el Programa de Mejoramiento de Barrios, vinculado en su origen a las radicaciones de campamentos, hace que dentro del período aludido se haya alcanzado un total de 801.386 soluciones habitacionales, lo que ha permitido reducir en la actualidad el déficit de viviendas a casi un 50 por ciento de la cifra que existía en 1992, que era de 888.681 unidades.

Creemos que los principales logros en el tema que tratamos están justamente en las importantes cifras alcanzadas durante el período aludido, que dan un promedio de cerca de 80 mil soluciones habitacionales de carácter social promedio entre 1990 y 1999, lo que ha permitido a numerosas familias acceder a una residencia con las condiciones mínimas de equipamiento y servicios. Estas actuaciones les han permitido a muchos chilenos salir de la marginalidad habitacional, lo que ha redundado en seguir mejorando las condiciones de salubridad de la población de bajos ingresos.

235

Pero así como se han obtenido importantes logros, se han producido diversos conflictos y problemas en estos últimos años que tienen matices algo distintos de los procesos que hemos venido observando en este documento, y que se derivan de las mismas metas alcanzadas. Entre ellos están los referidos a la mala calidad de la construcción en algunos conjuntos residenciales, que hicieron crisis en el invierno de 1997, cuando numerosas viviendas recién entregadas a sus propietarios se vieron seriamente afectadas por las inclemencias de la lluvia que se dejó caer en la zona central de Chile y que repercutió con especial vigor en la ciudad de Santiago, en la cual se vieron dañadas casi nueve mil viviendas. Esta situación levantó una gran polémica sobre el tipo y la calidad de viviendas que se estaban construyendo en Chile para las familias de ingresos medios bajos y bajos.

Lo anterior llevó a un intenso debate durante los meses siguientes a los sucesos comentados, en el marco del cual algunos medios llegaron a señalar que una de cada cinco viviendas sociales presentaba fallas.⁴ Incluso, el problema relativo a la mala calidad de la construcción que se hizo patente en 1997, puede interpretarse como una consecuencia de la opción adoptada por la política de vivienda de los años noventa: si se revisan algunas de

⁴ "Una de cada cinco viviendas sociales con fallas". Diario *La Tercera*, edición electrónica (<http://www.latercera.cl>), 7 de septiembre de 1997, sin número de página.

las declaraciones realizadas por las mismas autoridades gubernamentales, queda claro que la alternativa elegida fue construir la mayor cantidad de soluciones posible, minimizando los costos para alcanzar el máximo de beneficiarios.

Lo ocurrido con los problemas de la calidad en la construcción llevaron al gobierno a generar una serie de iniciativas tendientes a revertir las dificultades producidas en ese campo. Esto condujo, en primer lugar, a formular una Ley de Calidad de la Vivienda, que se promulgó hacia finales de 1997; a la vez, se tomaron diversas medidas en directa relación con elevar los requerimientos técnicos relativos a la edificación de las viviendas sociales. En este sentido, se han aumentado las inspecciones técnicas y reforzado la dotación de profesionales dedicados a estas funciones.

En el contexto del proceso descrito, también se ha desarrollado un interesante debate en torno al equipamiento interno y externo de las viviendas, con diversas innovaciones destinadas a mejorar las condiciones en que se entrega las viviendas sociales a sus beneficiarios. Es así como en 1999, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo decidió incluir nuevas normas técnicas, entre las que figuran detalles como "lavaplatos de acero inoxidable, calentadores o 'cálifonts', baños equipados con tina y ducha teléfono, pisos de vinílico y cielos terminados, marcos de ventanas de aluminio, logia, canaletas, bajadas de aguas lluvia y estacionamientos".⁵ El propio ministro de aquella cartera en ese momento, Sergio Henríquez, señaló que se trataba de una revolución en la calidad de la vivienda, "toda vez que hasta 1990 lo usual era entregar a la población inmuebles que sólo estaban terminados en su obra gruesa y en medio de terrenos que no contaban con pavimento ni áreas verdes".⁶

236

Uno de los aspectos interesantes de lo señalado anteriormente, es la capacidad y voluntad del Estado chileno para responder a las dificultades que se han ido planteando, y la acogida dada a los diferentes actores involucrados en el proceso habitacional. Esto ha llevado a proponer una serie de cambios en un tiempo relativamente corto, los que todavía se encuentran en proceso de materialización.

A la crisis vivida por los déficit en materia de calidad de la construcción, debemos sumar algunas críticas a la política de vivienda desarrollada por el Estado chileno en la década de 1990. En general, los dardos han apuntado al tamaño de las soluciones y a los procesos de segregación social y fragmentación del espacio residencial que dichas actuaciones han provocado en las ciudades chilenas. Los principales problemas se han presentado en aquellos bloques en altura que no disponen del espacio suficiente para que los beneficiarios amplíen sus residencias. Este hecho se contradice con los principios que ha planteado la política de vivienda en los años aludidos, y que tienen relación con el carácter dinámico de las

⁵ "En vigencia: 40 nuevos estándares para casas sociales". Diario *El Mercurio*, edición electrónica (<http://www.elmercurio.cl>), 7 de mayo de 1999, sin número de página.

⁶ *Ibidem*.

ha encargado del sector vivienda en los diferentes momentos. El Cuadro 3 muestra el total de viviendas sociales construidas en el período 1978–95, según las distintas comunas de Santiago.

Las diez comunas que concentran el mayor número de soluciones (Puente Alto, La Pintana, La Florida, Pudahuel, San Bernardo, El Bosque, Maipú, Renca, La Granja y Quilicura) representan en su conjunto el 76 por ciento del total de viviendas sociales materializadas en Santiago en el período mencionado. El análisis de la localización relativa de estas comunas en el conjunto de la ciudad, muestra que tienen una posición periférica o cercana a ella. Además, si se complementa esta información con la ubicación de cada una de las poblaciones, se concluye que la vivienda social en la ciudad de Santiago, más que incorporar nuevos lugares al área urbana de la ciudad, se asocia a un proceso de densificación

Cuadro 3. Viviendas sociales construidas en municipios de Santiago, 1978–95

Comuna	Total	Porcentaje
Puente Alto	21.245	13,30
La Pintana	20.565	12,87
La Florida	16.080	10,07
Pudahuel	11.632	7,28
San Bernardo	10.434	6,53
El Bosque	10.301	6,45
Maipú	10.020	6,27
Renca	9.462	5,92
Peñalolén	8.060	5,05
La Granja	6.992	4,38
Quilicura	6.345	3,97
Macul	4.564	2,86
Lo Prado	4.443	2,78
San Ramón	3.324	2,08
Cerro Navia	3.110	1,95
Lo Barnechea	3.068	1,92
Lo Espejo	1.883	1,18
Estación Central	1.606	1,01
P. Aguirre Cerda	852	0,53
Las Condes	720	0,45
Santiago	691	0,43
La Reina	597	0,37
La Cisterna	588	0,37
San Joaquín	534	0,33
Ñuñoa	522	0,33
Providencia	492	0,31
Cerrillos	454	0,28
Huechuraba	429	0,27
San Miguel	338	0,21
Conchalí	248	0,16
Quinta Normal	85	0,05
Recoleta	64	0,04
Total	159.748	100,00

Fuente: Hidalgo (1997).

de la periferia, fenómeno que no escapa a las tendencias históricas mostradas por los conjuntos habitacionales populares desde el inicio de las políticas de vivienda social en Chile.

Las externalidades descritas han sido catalogadas por algunos autores como "el lado oscuro de la política de vivienda en Chile" (Ducci 1997), la que más allá de solucionar el problema del alojamiento, ha impactado negativamente en la calidad de vida de los beneficiarios. En relación con los efectos que provoca la acumulación territorial de las soluciones de vivienda social en contados lugares de la ciudad, Sabatini, Cáceres y Cerda (2001) señalan que ello hace "más maligna" la segregación social, potenciando el "efecto ghetto".

Considerando lo expuesto, puede suponerse que dentro de los próximos años seguirá la tendencia descrita, por lo que las nuevas agrupaciones de viviendas sociales deberán requerir de cada vez más apoyo en materia de equipamientos sociales y de las infraestructuras viarias que aseguren una comunicación relativamente expedita con el conjunto de la ciudad. De hecho, parte de las iniciativas que se desarrollan en estos momentos van en esa dirección, por lo que queda esperar que definitivamente se comience a hacer frente a una de las debilidades históricas que han presentado las viviendas sociales chilenas, y que tiene que ver con el hecho de que los planificadores las han pensado sólo para resolver el problema del alojamiento, y no el de la integración social y territorial de los habitantes y sus lugares al resto de la sociedad y a las áreas urbanas en las cuales se ubican dichos conjuntos.

Podemos sintetizar afirmando que los desafíos planteados para el comienzo del siglo veintiuno en cuanto a las políticas de vivienda, deben dirigirse a la reducción del déficit, que sigue siendo apremiante y que sobrepasa las 400 mil viviendas. Y que junto con ello, es necesario seguir avanzando en mejorar los estándares de calidad de las soluciones habitacionales, para que las viviendas sociales se igualen cada vez más a las de los sectores de mayores recursos.

A la vez, creemos fundamental continuar reduciendo la proporción de hogares residentes en viviendas con materialidad o saneamiento deficientes, por lo que alternativas como el Programa Chile Barrio, diseñadas para dar solución al problema de los asentamientos marginales, tienen que seguir contando con el apoyo de los actores involucrados en el sector. Debe hacerse frente a las cuestiones relativas a la segregación residencial, y una de las alternativas para ello es la incorporación de inversiones adicionales en infraestructura de servicios básicos y equipamientos sociales, así como seguir apoyando con créditos y ayudas económicas el acceso a una vivienda digna por parte de los grupos sociales de menores recursos, los que en la bibliografía económica se caracterizan como la "demanda no solvente".

Referencias bibliográficas

- 240
- Banco Mundial. 1975. *Vivienda. Documento de política sectorial*. Washington: Banco Mundial.
- Ducci, María Elena. 1997. "Chile, el lado oscuro de una política de vivienda exitosa". *EURE, Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos y Regionales* (Santiago: Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, P. Universidad Católica de Chile) 23, no. 69: 99–115.
- Haramoto, Edwin. 1995. "Vivienda social: Un desafío para sustentabilidad del desarrollo". *Boletín del Instituto de la Vivienda* (Santiago) 24: 18–33.
- Hidalgo, Rodrigo. 1996. "La especialización de la base económica y sus implicancias en los Programas de Mejoramiento de Barrios en el Gran Santiago". *Revista de Geografía Norte Grande* (Santiago: Instituto de Geografía, P. Universidad Católica de Chile), 23: 29–38.
- . 1997. "La vivienda social en la ciudad de Santiago: Análisis de sus alcances territoriales en la perspectiva del desarrollo urbano, 1978–1995". *Revista de Geografía Norte Grande* (Santiago: Instituto de Geografía, P. Universidad Católica de Chile), 24: 31–38.
- . 1999. "Políticas de vivienda social en Santiago de Chile: la acción del Estado en el siglo XX". En: Xavier Paunero, Rodrigo Hidalgo y Emma Martinell, *Voces y territorios de América*. Gerona: Universidad de Gerona, pp. 127–133.
- Jiménez, Rodolfo y Silvia Araos. 1991. "La densificación de lotes: una alternativa para familias allegadas". En: Instituto de la Vivienda, *II Jornada de vivienda social*. Santiago: Instituto de la Vivienda, Universidad de Chile, pp. 29–40.
- Kast, Miguel. 1979. "El uso del suelo de las ciudades". *Revista AUCA (Arquitectura / Urbanismo / Construcción / Arte)* (Santiago), 37.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo. 1985. *Política Nacional de Desarrollo Urbano*. Santiago: Ministerio de Vivienda y Urbanismo.
- Molina, Irene y Carmen Rivera. 1986. "La ciudad de Santiago". En: Patricio Larraín, *Geografía de la Región Metropolitana*. Santiago: IGM: 143–216.
- Morales, Eduardo y Sergio Rojas. 1986. "Relocalización socio-espacial de la pobreza. Política estatal y presión popular, 1979–1985". Documento de Trabajo 280, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Santiago.
- Muñoz, Carlos. 1986. "La problemática habitacional chilena 1964–84; un análisis de las posibilidades de autoconstrucción en una futura política de vivienda como mecanismo complementario para su solución". *Ciudad y territorio* (Madrid: Instituto de Estudios Territoriales, Universidad Complutense) 3, no. 69 (julio-septiembre): 69–75.
- Palma, Eduardo y Andrés Sanfuentes. 1979. "Políticas estatales en condiciones de movilización social". *EURE, Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos y Regionales* (Santiago: Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, P. Universidad Católica de Chile) 6, no. 16 (octubre): 23–55.
- Sabatini, Francisco. 2000. "Reforma de los mercados de suelo en Santiago, Chile: efectos sobre los precios de la tierra y la segregación residencial". *EURE, Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos y Regionales* (Santiago: Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, P. Universidad Católica de Chile) 26, no. 77 (mayo): 49–80.

- ; Gonzalo Cáceres y Jorge Cerda. 2001. "Segregación residencial en las principales ciudades chilenas: Tendencias de las tres últimas décadas y posibles cursos de acción". *EURE, Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos y Regionales* (Santiago: Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, P. Universidad Católica de Chile) 27, no. 82 (diciembre): 21–42.
- San Martín, Eduardo. 1972. "Las fábricas de viviendas populares: una experiencia de participación". *EURE, Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos y Regionales* (Santiago: Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, P. Universidad Católica de Chile), no. 4: 159–169.
- . 1992. *La arquitectura de la periferia de Santiago. Experiencias y propuestas*. Santiago: Ed. Andrés Bello.
- Santa María, Ignacio. 1973. "Desarrollo urbano mediante 'asentamientos espontáneos': el caso de los campamentos chilenos". *EURE, Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos y Regionales* (Santiago: Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, P. Universidad Católica de Chile) 3, no. 7 (abril): 103–112.
- Trivelli, Pablo. 1991. "Autoritarismo político y liberalismo urbano. El caso de Santiago de Chile bajo el régimen militar". *Ciudad y Territorio 1990–1991* (Madrid: Instituto de Estudios Territoriales, Universidad Complutense) 4–1, no. 86/87: 17–26.
- Turner, John. 1977. *Vivienda, todo el poder para los usuarios. Hacia la economía de la construcción del entorno*. Madrid: H. Blume Ediciones.

Infraestructura, servicios públicos y expansión urbana en Santiago

Oscar Figueroa

Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, Pontificia Universidad Católica de Chile

La gestión de los servicios y de las infraestructuras públicas en las ciudades de Chile ha conocido un período de apertura y liberalización desde los años ochenta y noventa. Este proceso se produjo un poco más temprano que en el resto de las economías latinoamericanas, pero siguió (o más bien inauguró) un padrón general similar. Igualmente, y concordante con lo anterior, en períodos bastante coincidentes en el tiempo comenzó a verificarse un proceso de expansión del área urbana de estas ciudades. El fenómeno de la expansión urbana ha sido revisado con relativa profusión por la literatura urbana latinoamericana y mundial, y otro tanto ha sucedido con las modalidades de gestión de los servicios públicos en el ámbito internacional. Sin embargo, el estudio de la relación entre estos dos fenómenos casi no se ha realizado, por lo que continúa siendo bastante desconocida.

243

1. Expansión urbana y servicios: El caso de la ciudad de Santiago

En el caso de la ciudad de Santiago, se constata empíricamente al menos un correlato temporal en las decisiones que competen a ambos fenómenos: la expansión urbana, por un lado, y la de los servicios, por el otro. Este correlato se manifiesta en el hecho de que las medidas de intervención para desregular el área urbana y su límite, que datan de fines de los años setenta, son coincidentes con el apogeo de los procesos de liberalización en la gestión de la gran mayoría de los servicios urbanos.

1.1 Liberalización de los servicios y de la gestión urbana

Si bien resulta difícil determinar con precisión las relaciones de causa-efecto entre uno y otro fenómeno, en especial cuando se trata de ana-

lizar este u otros casos concretos, es relevante el hecho de que en Santiago existen muchas evidencias sobre comportamientos funcionales entre expansión urbana y expansión de los servicios. Ellas se han manifestado en asociación con las políticas de apertura económica en general, que han tenido su correlato en la liberalización de la gestión de los servicios y suelos urbanos, y se han mantenido de igual forma hasta ahora. Aunque originalmente este proceso está inserto en uno más amplio, referido a la privatización y desregulación de la economía, la liberalización de los servicios y de la gestión urbana terminó adquiriendo una dinámica propia, que ha producido una fuerte influencia simultánea en la organización de la ciudad, en su funcionamiento y en sus perspectivas de desarrollo futuro.

La funcionalidad dinámica entre los servicios y la expansión urbana asume en este contexto al menos dos figuras alternativas: en algunas situaciones, los servicios empujan al desarrollo y expansión de la ciudad, mientras que en otros casos los primeros se desarrollan de manera reactiva frente a demandas surgidas en la ciudad, dadas sus nuevas condiciones de crecimiento.

Se debe tener presente que la función de los bienes y servicios públicos urbanos, que se ofrecen para el consumo colectivo de todos los ciudadanos, consiste esencialmente en ser soportes de la actividad productiva y reproductiva de la sociedad. En las zonas donde existe una concentración de población y de actividades, se generan importantes economías de aglomeración en la producción de los servicios, lo que permite una mayor flexibilidad de reacción frente a demandas crecientes y facilita la iniciativa autónoma de expandir la ciudad. Por otra parte, para la mayoría de los casos de dichos servicios, una vez que se han realizado inversiones en equipos fijos, que son los más costosos, se puede implementar aumentos de la oferta ocasionados por aumentos de la demanda, los cuales tienen un costo muy marginal y normalmente representan rendimientos marginales crecientes para la empresa.

El crecimiento de la producción y la provisión de los servicios es funcional, entonces, a un aumento del rendimiento de las empresas que los producen. Un mayor volumen de ventas puede conseguirse por dos medios: un aumento del consumo por unidad (residencia, fábrica, comercio, etc.), o un aumento en el número de las unidades consumidoras. El primer mecanismo estará siempre acotado por las tasas de satisfacción, que harán que nuevos aumentos del consumo se produzcan a ritmos decrecientes. En cambio, el aumento en el número de unidades consumidoras tiene un impacto mucho más permanente y definitivo en la expansión de las ventas.

Por lo demás, los mecanismos de fijación tarifaria definidos para estos servicios (en particular para el agua y la electricidad) son de tal tipo que los pagos realizados por los consumidores cubren el total de inversiones que se realicen en el largo plazo, por lo que los nuevos aportes que deben hacer las empresas para su expansión se encuentran razonablemente cubiertos a través de la recuperación vía ventas.

1.2 La ciudad y las redes

En buena medida, las redes urbanas, con su estructuración, conexiones y ramificaciones a lo largo del tiempo, han sido un factor principal en la forma y la extensión urbana (Dupuy 1998). Por esta razón, resulta significativo recuperar el concepto de la red y su asociación con la extensión de la ciudad, para hacerse preguntas que probablemente han quedado opacadas frente a las que despiertan otras manifestaciones más contemporáneas del crecimiento urbano.

La significación y la importancia de las redes urbanas son a menudo olvidadas en los análisis de la ciudad. Surgidas con fuerza desde principios del siglo veinte, su presencia en la ciudad se ha ido imponiendo como soporte fundamental de la urbanización. Sobre la base de procesos de alto componente tecnológico y de evolución rápida, las redes han permeado las ciudades en su superficie y en su subsuelo, garantizando la comunicación, el traslado de servicios básicos y la urbanización: en este sentido, pueden entenderse como inhibidoras de viajes y, en consecuencia, como elementos de unión de la ciudad, al ligar sus actividades y hacer factible la instalación de actividad urbana en nuevos territorios o consolidar la posibilidad de un uso más intensivo de los existentes.

Las evoluciones tecnológicas de los servicios en red han tenido históricamente un rol central en la expansión urbana. Los límites de las ciudades siguen estando relacionados con tiempos de viaje razonables entre la periferia y el centro, distancia que crece con la aumento de las velocidades de viaje que permiten las diferentes tecnologías de transporte y la oferta vial, desde el tranvía de 1900 hasta las autopistas contemporáneas. La dotación de agua potable y alcantarillado fue una obra fundamental para introducir la sanidad y evitar que los problemas de salubridad se impusieran sobre las ventajas de la aglomeración. La energía eléctrica ha sido un factor clave para la densificación, así como las técnicas en constante evolución del abastecimiento y distribución del agua potable.

Es igualmente interesante, desde el punto de vista de la gestión, que los servicios en redes en Santiago fueron en su origen mayoritariamente privados: la electricidad, el transporte por tranvía, la telefonía y el alumbrado de calles fueron todas actividades de origen privado, que sólo más tardíamente se vieron estatizadas, precisamente bajo el concepto de su carácter de servicio esencial y de valor estratégico para las personas.

Este papel que desempeñan los servicios también sirve como concepto legal o reglamentario que soporta la expansión urbana, en cuanto su cobertura es muchas veces utilizada para determinar el área factible de ser urbanizada. Una vez establecida un área de cobertura de un servicio de acuerdo con los equipamientos y su oferta, es obligación de la empresa proveedora del servicio atender cualquier demanda de una urbanización dentro de esa área cubierta, tal como lo indican los planes reguladores chilenos. En cambio, la empresa no asegura respuestas positivas a demandas fuera de su área de servicio (aun cuando las áreas de cobertura no coincidan con los límites urbanos), como sucede con el agua potable y alcantarillado.

En otros casos, no existiendo un límite como una obligación institucional, como por ejemplo en vialidad y transporte, es evidente que los asentamientos humanos y productivos urbanos sólo podrán materializarse a condición de tener la accesibilidad que otorgan estos servicios. En muchas experiencias, la habilitación de calles y caminos de vinculación con la red pública puede ser asumida por los urbanizadores, y ello ha sucedido en numerosas ocasiones. En otros servicios, la provisión se hará automáticamente con la urbanización (independientemente de quién asuma el costo), como ocurre con la conexión a la energía eléctrica.

1.3 El nuevo contexto para los servicios

246 El período que transcurre entre mediados de los años ochenta y fines de los noventa, exhibe una fuerte expansión en producción y consumo de los servicios urbanos y la infraestructura en Santiago. Este fenómeno se debe principalmente a la dinámica comercial aludida anteriormente, que promueve mayores rendimientos en escala y, por lo tanto, menores costos unitarios asociados a aumentos de la oferta. El despliegue de servicios en el territorio facilita un aumento en la oferta de urbanización en nuevas zonas, que es donde principalmente se instala la nueva oferta. Es por ello que para los casos de servicios en redes, tales como el agua, la electricidad, el transporte público y la vialidad, el aumento de la oferta de los servicios no se concentra sólo en las áreas ya cubiertas, sino que aparece con mayor énfasis en nuevos territorios, en especial debido a los bajos costos adicionales para ampliar la red. En este sentido, la coincidencia con la expansión urbana es notable, pues en paralelo con la expansión de estos servicios, las áreas centrales de la ciudad van sufriendo una pérdida de población en beneficio de zonas periféricas suburbanas, por lo que los aumentos de la demanda se expresan principalmente a través de una extensión de las áreas cubiertas.

En otro orden de cosas, el sector vinculado a los servicios, que a partir de los años ochenta ha alcanzado en Chile —y en su sede principal, Santiago— un importante desarrollo asociado a nuevas modalidades de gestión institucional, coincide también en esa misma época con diversas medidas en el ámbito urbano, que son factores detonadores de la expansión ulterior de la ciudad. Lo que es evidente, como se demostrará aquí, es que ambos procesos no habrían sido posibles sin la existencia de una relación funcional donde ellos son emulados recíprocamente y avanzan en direcciones convergentes.

La vinculación entre estos dos aspectos comporta una particular expresión contemporánea, asociada a los fenómenos de gestión de la actividad económica en general. En efecto, en este marco se aprecia primeramente la mencionada expansión de los negocios de servicios básicos e infraestructura, las innovaciones en materia de gestión de estos servicios e igualmente en la actividad constructiva urbana, el desarrollo tecnológico asociado al progreso técnico y los cambios de escala de los negocios. Por último, también se expresa aquí con claridad el nuevo rol que asumen las

actividades terciarias en el marco de los procesos de mundialización de la economía y las estrategias de las grandes empresas internacionales proveedoras de infraestructura y servicios que se instalan en Santiago.

2. Las privatizaciones en Chile

2.1 Las empresas

La economía chilena inauguró tempranamente un significativo proceso de privatizaciones, que tenía como causa de primer orden una actitud reactiva frente a los procesos de estatización y nacionalización que se intensificaron en la época del gobierno de la Unidad Popular (1970–73). Sin embargo, más allá de este hecho coyuntural, el proceso se constituyó en una forma de implantación de un nuevo modelo económico, liberal, aperturista y desestatista para los servicios, en consonancia con el resto de la actividad económica, lo que era el resultado de un agudo agotamiento del modelo imperante.

Debe recordarse que ya desde los comienzos del gobierno militar (que se prolongó entre 1973 y 1990), se implementaron medidas tendientes a asegurar el imperio del mercado en las relaciones económicas, a través de la liberalización de precios; una apertura de la economía hacia el exterior, a través de drásticas reducciones de los aranceles de importación; una reducción del rol del Estado, a través de la transferencia de las empresas públicas a manos privadas (donde se incluyen las empresas de servicios); la aplicación irrestricta del principio de subsidiariedad, es decir, de injerencia del Estado sólo allí donde no existe interés privado y por esta misma vía, aunque intensificada por las menores funciones del Estado, una reducción del empleo público.

Estas nuevas condiciones de la economía tenían como objetivo explícito la producción de una situación mejorada para atraer inversiones extranjeras que, junto con constituirse en la base de una necesaria capitalización de la debilitada economía chilena, promovieran mejoras sustantivas en los procesos productivos de bienes y servicios, garantizando así el crecimiento económico nacional. A través de este expediente, la economía chilena aspiraba también a lograr una inserción más dinámica en el mercado mundial, basada complementariamente en el desarrollo de capacidades de exportación de bienes provenientes de actividades consideradas como portadoras de ventajas comparativas para su inserción en los mercados mundiales. Estos bienes eran típicamente bienes primarios, agrícolas o mineros, que se suponía que Chile podía producir en condiciones ventajosas en el ámbito internacional.

El modelo económico que se inauguró entonces se ha mantenido en buena medida inalterado hasta el presente. Las empresas fueron conociendo un proceso progresivo de privatización y, en muchos casos, fueron vendi-

das a capitales extranjeros. Si bien en el caso de las empresas productivas de bienes finales de consumo excluyente la privatización no implicaba ninguna dificultad especial, la privatización de las empresas de bienes colectivos o de servicios públicos planteaba una serie de dificultades operativas y de gestión. El carácter particular de este tipo de bienes y de empresas, y las particularidades que exhiben sus consumos y sus mercados, obligaban a un tratamiento diferenciado a la hora de privatizar. Por ello, fue necesario ir resolviendo ciertos marcos institucionales y mecanismos de regulación y de gestión como condición previa para permitir su traspaso a manos privadas, fueran nacionales o extranjeras.

Si se analiza el proceso de privatizaciones implementado por el gobierno militar, se puede apreciar que existen dos momentos claros que marcan una secuencia: una primera época, que va aproximadamente de 1974 a 1978, en que se produjo un proceso intenso de devolución de 325 empresas estatizadas por el gobierno precedente, y de venta de 223 empresas de variados rubros que habían sido creadas por el Estado. La segunda etapa, que se separa de la anterior por la profunda crisis recesiva de la economía chilena de los años 1982 y 1983, consistió en reprivatizar las empresas que debieron caer en manos del Estado producto de la crisis (50 empresas), y otras 17, que incluyen grandes empresas, entre las que se cuentan las de servicios, lo que aconteció principalmente entre 1985 y 1989 (Figueroa 1998).

248 En el caso de las empresas del sector servicios, si se consideran las exigencias de renovar su gestión, el objetivo no podía limitarse a la simple decisión de privatizar indiscriminadamente, debido a las propias restricciones que tienen las economías de servicios e infraestructura: por ello, se debe optar entre las diversas formas alternativas que existen para liberalizar la operación de cada actividad, a partir de un concepto particular de gestión para cada caso. La visión global de las nuevas modalidades de intervención en los servicios y la infraestructura se articula con procesos más generales, que tienen que ver básicamente con opciones tales como la decisión de introducir cambios en la gestión de algunas empresas, o con la desregulación de la competencia en otros servicios, o con la descentralización de la responsabilidad administrativa de ellas.

En el caso chileno, los servicios privatizados a través de la venta de los activos del Estado a empresas privadas, corresponden en primera instancia a los de agua potable y alcantarillado, energía eléctrica y telecomunicaciones. Incluso en el caso del agua potable y alcantarillado, la empresa pública sólo conocería en los años noventa la venta al capital privado de una parte de sus activos. Esta empresa, lo mismo que la de transporte subterráneo (Metro), fue desde mediados de los años setenta autonomizada y separada progresivamente de sus dependencias ministeriales, para devenir finalmente en sociedad anónima de propiedad pública, con la exigencia de autofinanciar su operación. En cambio, el servicio de transporte público urbano, ya de propiedad y operación privada desde antaño, fue sometido a una fuerte desregulación en sus normas de operación. Más tarde, los servicios de recolección de residuos domiciliarios fueron traspasados en una buena medida a empresas privadas, y en la vialidad urbana

aparecieron iniciativas de concesiones urbanas que serían financiadas mediante el pago de peajes.

Esquema 1. Santiago de Chile: Modalidades de liberalización de los servicios y la infraestructura

Servicio	Propiedad	Competencia
Agua potable y alcantarillado	Mixta	Monopolios sectoriales
Distribución de energía eléctrica	Privada	Monopolio
Telefonía y telecomunicaciones	Privada	Competencia regulada
Transporte público metro	Pública	Monopolio
Transporte público buses	Privada	Competencia desregulada
Recolección de basura	Privada y pública	Monopolios municipales
Vialidad urbana	Privada y pública	Regulación

Como puede apreciarse en el Esquema 1, la gestión de los servicios liberalizados refleja una gran variedad de fórmulas. En general, sus modos de gestión se asocian con las posibilidades que otorgan los servicios de acuerdo a sus propias características económicas y mercantiles. Ello da como resultado una gran variedad de alternativas que tienen que ver precisamente con las características de cada actividad, pero que al mismo tiempo generan una situación bastante compleja que está lejos de reflejar la imagen de un Estado indiferente frente a la provisión de las necesidades colectivas de la ciudad. En rigor, lo que se aprecia en estos procesos de liberalización es simplemente un cambio en el carácter de esa responsabilidad.

249

2.2 La ciudad

De alguna forma, los esfuerzos de privatización empresarial y de liberalización y mercantilización de la economía también tienen su correlato en las acciones urbanas. La política urbana se orienta igualmente hacia la promoción de una regulación mercantil y una liberalización que potencie las leyes del mercado.

La primera manifestación en esta dirección se produjo en el año 1979, cuando se resolvió la anulación del límite urbano. Basado en que las regulaciones públicas afectan el mercado del suelo, transformándolo artificialmente en un bien escaso, se postulaba que la regulación por parte del mercado (el que decidiría hasta donde puede expandirse la ciudad) permitiría una óptima asignación de recursos y decisiones de expansión, de acuerdo a criterios de rentabilidad. Se esperaba que la supresión de las restricciones generaría una mayor libertad de acción en el mercado inmobiliario, lo que incentivaría un aumento en la disponibilidad de suelos, llevaría los precios a la baja, y estimularía la activación del sector.

Un segundo aspecto tiene que ver con la promoción del dominio del mercado a través del “realismo de los precios”. En esencia, esto quiere decir que debe ser la demanda efectiva solvente la que determine a qué suelo tiene acceso cada ciudadano, de acuerdo con su nivel de ingresos. En todo caso, este objetivo no se logra sino con una fuerte ayuda

intervencionista del Estado, que reubica a la población en zonas donde el precio del suelo esté en relación con su poder adquisitivo. Esto es lo que ocurrió desde fines de los setenta, cuando se puso en marcha la erradicación de población pobre que habitaba en sectores de altos ingresos y se estableció una división comunal más fina, que liga estrechamente las condiciones socioeconómicas del territorio con las de la población que lo habita. Esta práctica se revisará más adelante en este texto.

La construcción de la vivienda social también se mercantilizó, al implementarse entre los constructores privados las ventas de vivienda a precios de mercado, garantizando el Estado una demanda solvente a partir de las políticas de subsidio a la demanda. Los precios del suelo serán un factor determinante en la factibilidad de localización de este tipo de vivienda. Así se acaba la intervención pública en el mercado y las supuestas distorsiones que ello produciría.

3. Liberalización y expansión de los servicios

3.1 Privatizando los servicios

250

Los mercados de servicios básicos y de infraestructura, por ser estos bienes de consumo colectivo, asociados a bienes públicos, comportan una serie de particularidades. Por ello, su traspaso a manos privadas, o cualquier forma de liberalización, no puede realizarse tan simplemente como la mera venta que se produce en el caso de las empresas productivas de bienes privados. De acuerdo con las condiciones de dichos mercados, y en particular del acceso de los consumidores a los bienes y servicios, y de las eventuales condiciones de competencia en la oferta, es evidente que se hace necesario asegurar un marco regulatorio adecuado antes de su privatización. Es por esta razón que, al debilitarse la presencia pública como productor de este tipo de bienes, debe surgir como contraposición un sistema de regulación y reglamentación que permita mantener la presencia y la vigilancia del Estado sobre el consumo de estos bienes. Esta regulación será más o menos estricta según las fallas que manifieste ese mercado, en el objetivo de maximizar el beneficio social.

Los bienes de consumo colectivo tienen varias particularidades que hacen que el funcionamiento de sus mercados exija arreglos. Se trata, en general, de bienes cuya provisión permite que su consumo sea indiscriminado, que el consumo de algunos no impida el consumo simultáneo de otros, y que un consumidor por sí solo no pueda agotar su uso. Esta situación hace que si se proveyeran privadamente, las personas podrían beneficiarse por su consumo sin tener necesariamente que pagar por ellos (esta es la ya famosa figura del "free rider").

En segundo lugar, se trata de actividades que exigen montos importantes de inversión en costos fijos, sobre todo en función de su larga vida y de las indivisibilidades que manifiestan. A ello se suman los altos riesgos que exhiben para asegurar su rentabilidad, dado su largo período de recuperación y la incertidumbre relacionada con esos plazos tan largos. Estas son algunas de las razones que hacen que, en general, no aparezcan como inversiones interesantes para el sector privado, que tiene mejores opciones de fraccionamiento de su capital, de rendimientos a plazos más cortos y de menor riesgo.

En tercer lugar, la existencia de rendimientos marginales crecientes en una buena parte de estas actividades, y la consiguiente existencia de economías de escala con los aumentos de la producción, hacen que se justifiquen los grandes emprendimientos y habitualmente el control monopólico, que es el que garantiza de mejor manera estos rendimientos. La necesidad recurrente de uniformizar tecnologías milita asimismo en esta dirección. La potencial ausencia de competencia, e incluso en muchos casos la conveniencia de promover integración vertical en algunas de estas actividades, ha generado habitualmente el campo propicio a la participación pública en la provisión de estos servicios.

Igualmente, una buena parte de estos bienes genera fuertes externalidades que deben ser consideradas en sus costos, lo que también alienta la intervención pública como un mecanismo de mejor regulación de la empresa. Por último, se trata de bienes y servicios de carácter social, respecto de los cuales la autoridad debe asegurar el acceso igualitario de todos los ciudadanos (Walrave 1995; Glaeser 1993).

En estas condiciones, cuando se plantea el propósito de privatizar, las eventuales posibilidades y modalidades de liberalización de los mercados dependen, en primer lugar, de las particulares características tecnológico-económicas de cada uno de ellos, de las posibilidades materiales de asegurar un comportamiento normal del mercado o, en su defecto, de desarrollar adecuadas regulaciones. Si se cumplen esas condiciones adecuadamente, es posible generar condiciones atractivas para la participación del capital privado.

Entre los aspectos que debe asegurar el Estado está el que la mercantilización de los servicios no ponga en cuestión el acceso físico (despliegue de las redes) y económico (tarifas) de todos los potenciales consumidores, en especial los de menores ingresos. En correspondencia con lo anterior, el Estado tiene la tarea, como contrapartida, de asegurar que el negocio sea rentable para los inversionistas privados, a pesar de las exigencias anteriores.

El dilema entre competencia y monopolio es otro de los factores particulares de este mercado. Debe recordarse que es normal que las inversiones necesarias para la producción de este tipo de bienes superen la capacidad media de la demanda, debido a sus exigencias en tamaño, al comportamiento irregular del consumo en el tiempo, y a que normalmente se trata de bienes respecto de los cuales no es posible acumular stocks. El sobredimensionamiento de la oferta o, en otras palabras, la inevitable

subutilización de la capacidad instalada durante muchos períodos y la necesidad de dimensionar las inversiones para el largo plazo, promueven la segunda tarea de mediación o arbitraje del Estado: por una parte, promover el monopolio; y por otra, impedir las distorsiones de este.

La estrecha relación que existe en estos mercados entre las características tecnológicas de la producción de los bienes o servicios y los grados o potencialidades de competencia que ella permite, hacen que las regulaciones sean reactivas a la evolución tecnológica y, por lo tanto, a la capacidad de competencia en el sector. En algunos sectores, por ejemplo en las telecomunicaciones, los avances tecnológicos son tales que el marco regulador puede estar sujeto a frecuentes modificaciones (introducción del "multicarrier", telefonía celular, banda ancha, etc.) para alentar mayores grados de regulación por el mercado.

Hay un fuerte componente innovador en la privatización de los servicios, y este es uno de los factores que explica lo que la economía chilena debió enfrentar como gran desafío para resolver el tema de una manera satisfactoria. Lo que en primer lugar explica la decisión de liberalizar y privatizar parece ser simplemente la extensión de un principio fuertemente rector de la economía chilena, que consistía en privatizar todas las empresas, reduciendo el rol del Estado y elevando al mercado como único o principal criterio asignador de recursos. Sin embargo, ello no parece suficiente, pues terminado el gobierno militar todavía quedaban empresas en manos del Estado. Por lo tanto, una respuesta complementaria tiene que ver con la experiencia vivida por estas empresas, en especial las más emblemáticas, CTC (Compañía de Teléfonos de Chile) y Chilectra (Compañía Chilena de Electricidad), que habían sido nacionalizadas en los años setenta; a partir de ello era natural que las empresas complementarias Entel (Empresa Nacional de Telecomunicaciones), y Endesa (Empresa Nacional de Electricidad, Sociedad Anónima), siguieran la misma suerte, y así para el resto de los servicios.

252

La privatización de las empresas de servicios se ha fundamentado también en la incapacidad financiera del Estado para responder a las necesidades de inversión del sector, donde se detectaban en general importantes déficit de oferta y retrasos tecnológicos significativos, asociados con una gestión insuficiente de las empresas de propiedad pública. Se esperaba así que la privatización produjera un importante aumento en la eficiencia de las empresas, una modernización de los sectores productivos, una mejor asignación de los recursos públicos y privados, y un aporte en este sentido al desarrollo económico del país. Adicionalmente, para la época en que se produjeron las privatizaciones de las empresas de servicios, se planteaba la importancia de la expansión de la propiedad de las empresas entre manos de pequeños accionistas (en muchos casos, los propios trabajadores de las empresas), como modo de materializar lo que dio en llamarse entonces el "capitalismo popular", práctica bastante difundida con respecto a estas empresas (Figueroa 1998).

La liberalización de los servicios se decide como una forma de hacer coherente un proyecto liberal y mercadista del desarrollo urbano, promo-

viendo la aplicación consecuente de las políticas liberales en todos los campos. De esta forma, genera una coincidencia de enfoques para la ciudad, los que van a reforzarse mutuamente de manera permanente.

3.2 Modos de gestión de los servicios

De acuerdo con las distintas soluciones de gestión para cada servicio, los procesos de privatización o liberalización han seguido sus propias dinámicas, las que han estado asociadas a las características de cada mercado y a las condiciones de cada servicio. Es así como el servicio de agua potable y alcantarillado no fue privatizado sino hasta este último tiempo (fines de 1999), mientras se creaban las condiciones adecuadas para su nueva modalidad de gestión. En 1990 culminó un proceso de reorganización con la creación de trece empresas regionales autónomas, todas ellas con cobertura en cada una de las regiones del país, manteniendo así el Estado nacional la propiedad pública del servicio.

La Empresa Metropolitana de Obras Sanitarias (Emos), con cobertura sobre la Región Metropolitana de Santiago, fue fundada en 1977 como resultado de los primeros cambios en la gestión del servicio en el ámbito nacional. De propiedad pública, pero en la práctica con un estatuto de empresa privada, Emos aseguraba más de un 90 por ciento de la provisión del servicio en la ciudad, y convivía con cuatro empresas adicionales. Una de ellas era de propiedad municipal, y ofrecía servicios a dos comunas del oeste de la ciudad (Maipú y Cerrillos); y tres eran de propiedad privada: la Empresa de Aguas Manquehue (fundada en 1982), Aguas Cordillera (ex Agua Potable Lo Castillo, fundada en 1989), y una menor, que daban servicio a una parte de las comunas de mayores ingresos del este de la ciudad (comunas de Las Condes, Vitacura y Lo Barnechea).

253

En septiembre de 1999 culminó el proceso que llevó a la venta del 51,2 por ciento del capital de la empresa Emos a través de una licitación. Esta participación fue adquirida por el consorcio Aguas Metropolitanas, propiedad de Aguas de Barcelona y de Suez Lyonnaise des Eaux. El Estado chileno mantuvo en su propiedad un 44,2 por ciento de las acciones, mientras que el porcentaje restante quedó en manos del público (AFP, empleados y público en general). A la nueva empresa se le entregó responsabilidades en la provisión de agua potable, la canalización de las aguas servidas y su posterior tratamiento. En el año 2000, la nueva empresa concesionaria, Aguas Andinas, adquirió igualmente la mayor parte del capital de las empresas Manquehue y Cordillera, que operaban en la Región Metropolitana.

La instancia reguladora de los servicios de agua potable, alcantarillado y tratamiento de aguas servidas es la Superintendencia de Servicios Sanitarios, responsable del régimen de concesión de los servicios, del régimen tarifario y del sistema de subsidios, y de la fiscalización. Las concesiones de los servicios (que incluyen la producción de agua potable, distribución, recolección de aguas servidas y su tratamiento) se otorgan a perpetuidad, con la condición de que la empresa concesionaria tenga como giro exclusi-

vo el de los servicios sanitarios y las prestaciones relacionadas, y que sea una sociedad anónima constituida por acciones. La empresa concesionaria obtiene un territorio operacional en exclusividad y se obliga a satisfacer cualquier demanda dentro de dicho territorio. Las tarifas se establecen según cálculos realizados para una empresa modelo eficiente, y se fijan de acuerdo con los costos marginales de largo plazo (es decir, los que incluyen los futuros planes de expansión de las empresas y el retorno de sus activos) para permitir su autofinanciamiento. El período de vigencia de la tarifa es de cinco años.

El caso de las empresas de telecomunicaciones es típicamente representativo de las modalidades clásicas de privatización, es decir, de venta de los activos de la empresa al sector privado. Las principales empresas del sector (telefonía local y servicio intermedio o de larga distancia) se mantuvieron como empresas de propiedad pública hasta tanto no se elaboraran los procedimientos y arreglos institucionales y regulatorios en el sector que permitieran enfrentar los procesos de privatización. Ello fue especialmente notable en el caso de la telefonía local (CTC), pues aunque se trataba de la existencia de una empresa que había conocido en aquellos tiempos los vaivenes de la estatización y la nacionalización, y exigía —de acuerdo con las prácticas y los principios comúnmente vigentes con posterioridad al golpe militar de 1973— su pronta recolocación en el sector privado, recién se privatizó en 1983. En cambio, en la medida en que la empresa de telecomunicaciones de larga distancia había sido tradicionalmente de propiedad pública, parecía que los ritmos de su privatización podían producirse más lentamente, como en la realidad aconteció; la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (Entel) hubo de esperar plazos mayores para conocer dicha experiencia (1986–87) (Figueroa 1998).

254

En octubre de 1982 se promulgó la Ley General de Telecomunicaciones, que reemplazó las normativas vigentes desde fines de los años cincuenta, y donde se incorporaron los avances normativos y legales realizados entre 1974 y 1978. Allí se estableció que en las telecomunicaciones debía existir un rol de mayor importancia del sector privado, puesto que —se afirmaba de manera acertada— la organización hasta entonces imperante no había sido capaz de satisfacer una creciente demanda por servicios. Por este motivo se liberalizaron las telecomunicaciones, guardándose el Estado el derecho de regular el otorgamiento de concesiones a empresas privadas que las solicitaren. Para coordinar la coexistencia en el mercado de los sectores público y privado, y para planificar el desarrollo a largo plazo del sector, se creó la Subsecretaría de Telecomunicaciones (Subtel), dependiente del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones.

La Política Nacional de Telecomunicaciones de 1978, antecesora de la Ley, expresa que la explotación de los servicios de telecomunicaciones será realizada por particulares mediante concesiones, autorizaciones, permisos y licencias que otorgará el Estado. Esta política se materializó posteriormente en la mencionada Ley General de 1982, que permite el libre acceso de privados a los servicios del sector, mientras que el control técnico del desarrollo de estos servicios queda a cargo de Subtel. Las tarifas son libe-

radas, aunque el gobierno se guarda el derecho de regulación en caso de presentarse situaciones monopólicas. Además de la nueva legislación, hubo una serie de acciones orientadas a una liberalización del sector; entre ellas, destacan la adecuación de las grandes empresas públicas de telecomunicaciones para posibilitar su posterior privatización, lo que incluía la eliminación de privilegios estatales; eficiencia interna, cambios en la gestión empresarial y adecuación a las normas de las sociedades anónimas; recuperación de los niveles tarifarios, normalización financiera, incremento de su rentabilidad y pago de dividendos. Por otra parte, las líneas telefónicas en operación, que antes eran propiedad de la empresa, se transfieren a dominio privado, con carácter de enajenables. Con esta última acción se materializó la creación de un mercado de teléfonos en operación entre particulares, cuya tarifa de equilibrio daba la señal respecto del precio de una conexión nueva.

Igualmente se privatizó el servicio de télex, y se promocionaron nuevas empresas. Es así como desde 1981 comenzaron a operar en Santiago, además de la CTC, las empresas de telefonía fija local CMET y Manquehue, y a partir de 1983 sólo empresas privadas en telefonía local. CTC [Telefónica CTC Chile] es propiedad en un 43,6 por ciento de Telefónica de España; en cambio, Entel tiene una participación del 55 por ciento de Telecom, de Italia.

Respecto de la energía eléctrica, el servicio en Santiago es atendido por una empresa privada que tiene el monopolio de la distribución (Chilectra). Este servicio es proporcionado por un conjunto de empresas generadoras que actúan en un régimen competitivo y que abastecen a una gran parte del país que participa del Sistema Interconectado Central (90 por ciento de la población nacional), el cual abarca la amplia zona central del país.

La evolución de este sector tiene muchas similitudes con la de la telefonía, entre otras cosas porque corresponde al otro caso de implementación de una privatización pura, es decir, de simple venta de los activos. Hasta los años ochenta, Chilectra y Endesa, empresas de distribución y generación respectivamente, eran de propiedad pública, por lo que el conjunto del sistema de servicios eléctricos era estatal. Al igual que en la telefonía, la distribuidora Chilectra tenía una historia de estatización desde la original empresa privada, mientras que la generadora Endesa había sido fundada por el Estado. Fue en 1982 cuando, bajo un nuevo marco regulatorio, los activos de estas empresas fueron vendidos en su totalidad a manos privadas. En la actualidad, el sistema opera a precios de mercado y no hay subsidio estatal. Chilectra es de propiedad de Endesa España, lo mismo que la original Endesa Chile.

A través de la Comisión Nacional de Energía (CNE) y el Ministerio de Economía, el Estado ejerce la regulación del sistema y, entre otras cosas, la fijación de las tarifas del consumo final. La característica central de las tarifas eléctricas es que están basadas en el valor del costo marginal y no en las utilidades de la empresa; como hemos dicho, el costo marginal es calculado a partir de la simulación de una empresa modelo, semejante a las existentes, alimentada con los datos aportados por las propias empre-

sas (Amrita y Gómez-Ibáñez 1994). El Centro de Despacho Económico de Carga (CDEC) es la instancia que coordina las actuaciones de las distintas empresas privadas —sean estas la distribuidora, las generadoras o las empresas de transmisión— en la administración de las ofertas y demandas entre empresas internas al sector. Su acción determina el precio-nudo, es decir, el precio de base a partir del cual es calculada la tarifa.

En cuanto a la vialidad urbana, la inexistencia de un marco definido para su traslado a responsabilidad privada hizo que durante toda la época del gobierno militar fuera una actividad manifiestamente descuidada. La Cámara Chilena de la Construcción (1999) estima que entre 1977 y 1990 se invirtió anualmente en vialidad urbana de Santiago un 0,4 por ciento del valor de la vialidad existente, lo que equivale más o menos a un 5 por ciento de lo que debiera invertirse tan sólo en mantenimiento vial. Esta situación contrasta con la política expansionista de los otros servicios de base o de soporte para la urbanización, como los que se han mencionado más arriba. Si bien después de 1990 el ritmo de aumento de la inversión en vialidad en Santiago fue del orden del 16 por ciento anual, los déficits no dejaron de ser agudos. Este sector es de los que ha requerido hasta ahora de un mayor esfuerzo de inversión, pero también es el que ha manifestado últimamente los cambios más notables en la ciudad y en el país.

Tradicionalmente, la responsabilidad en la provisión de la infraestructura vial ha correspondido a varias instancias públicas: la vialidad urbana es materia del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, a través de su organismo descentralizado, el Servicio de Vivienda y Urbanismo (Serviu). La vialidad interurbana —y ello considera los accesos urbanos y algunas autopistas urbanas— es de responsabilidad del Ministerio de Obras Públicas, así como obras más complejas, tales como puentes; finalmente, el mantenimiento de la vialidad urbana es responsabilidad de cada uno de los municipios de la ciudad.

Frente a esta situación, desde los años noventa se ha desarrollado una iniciativa tendiente a concesionar para la inversión privada la construcción y operación de rutas, incluidas autopistas urbanas. Se aplicó el principio de que los retornos por la inversión debían lograrse a través del cobro de peajes a los usuarios. Algunos de estos proyectos ya se han materializado, en particular los de vías nacionales y el acceso al aeropuerto de Santiago, mientras que, también en Santiago, se encuentran en obra los cuatro proyectos mayores de vialidad urbana concesionada a privados (Eje Oriente Poniente, Américo Vespucio Norte, Américo Vespucio Sur y Eje Norte Sur). Igualmente están en desarrollo o en proceso de preparación las autopistas correspondientes al acceso sur a la ciudad y al acceso nororiente. En todas estas obras participan grandes empresas extranjeras, tales como los grupos Dragados & Sacyr y Nexo Entrecanales, de España, Skanska de Suecia, Impregilo de Italia, Hochtief de Alemania.

Por otro lado, otro mecanismo de gestión de la vialidad ha sido la idea de cobrar por el uso de algunas vías existentes congestionadas, como mecanismo de reasignación de flujos y de racionalización de la demanda vía precios. Lo que se conoce típicamente como “tarificación vial” no ha pros-

perado políticamente y el proyecto de ley respectivo lleva más de diez años sin ser aprobado por el Parlamento.

Otro aspecto crítico ha sido el sistema de transporte urbano por buses. Durante los años ochenta, después de que fuera dictaminada una desregulación total del sector, Santiago estaba sufriendo un grave problema de transporte urbano, ocasionado por un exceso de oferta de transporte público, con vehículos antiguos y tarifas crecientes. Entre 1979 y 1989 la flota de buses se había incrementado de 5.100 a 10.600 buses, mientras que la tarifa había aumentado, en términos reales, en un 130 por ciento. La cantidad de pasajeros transportados por bus en 1988 correspondía a sólo 55 por ciento de lo que cada vehículo transportaba en 1978. La edad media de los buses había aumentado, entre 1980 y 1988, de alrededor de 5,5 años a más de 10, y los buses de mayor tamaño perdían importancia frente a la proliferación de los más pequeños. La congestión y la contaminación generadas en estas condiciones del transporte público eran elevadas (Figuroa 1991).

Fue en estas circunstancias que en 1991 se introdujo un nuevo cambio en la gestión del servicio, el cual generó un procedimiento de reconcesión de las rutas de transporte público a través de licitaciones. Los proponentes de servicios —personas naturales, jurídicas, o asociaciones de operadores— debían competir por ofrecer las mejores condiciones técnicas y económicas. Las bases definían parámetros para evaluar las ofertas, entre cuyas principales variables estaba la tarifa por cobrar, el tamaño de los buses, la relación entre el servicio ofrecido y el tamaño de la flota, y la edad promedio de los buses.

De esta forma, en octubre de 1992 se inauguraron 265 rutas licitadas, correspondientes a un parque total de 6 mil buses, cerca del 50 por ciento del parque total de la ciudad. Ese proceso ha continuado hasta concentrar en la actualidad alrededor del 90 por ciento de la oferta total del servicio para Santiago, mejorando la edad promedio de la flota, el tamaño de los vehículos, las tarifas y los estándares del servicio (Dourthé et al. 1998).

El caso del metro de Santiago es una experiencia distinta, pues en los años ochenta, al ser descentralizado de la tutela administrativa original, pasó de ser una dependencia del Ministerio de Obras Públicas a constituirse en una sociedad anónima autónoma, de propiedad fiscal. Esta situación ha obligado al metro a autofinanciar su funcionamiento, cuestión que ha logrado resolver adecuadamente desde hace ya más de quince años. El Estado es sólo responsable de las inversiones en infraestructura, mientras que la operación y la depreciación de los equipos móviles deben ser resueltos por la empresa. El metro conoce hasta ahora un proceso de expansión y de equilibrio presupuestario que ha permitido continuar obras de ampliación de su red (Figuroa 1989).

El servicio de recolección y disposición de desechos sólidos domiciliarios es de competencia de las municipalidades, sujeto a normas y estándares del Servicio Nacional de Salud fijados a escala nacional. En 1980, un decreto obligó a las municipalidades a traspasar la gestión de estos servicios al sector privado (aunque seis meses más tarde el decreto se modificó, “sugi-

riendo" en lugar de "obligando") a través de licitaciones públicas. El cambio de tono del decreto no impidió que se produjera desde entonces un progresivo proceso de contratación de empresas privadas a través de licitaciones competitivas entre empresas. Los contratos entre los municipios y las empresas generalmente especifican la frecuencia y cobertura, tipos de desechos que serán colectados (residenciales, limpieza de calles), y sanciones en caso de incumplimiento del contrato.

Para este servicio se presenta un problema debido a su inadecuado sistema de financiamiento. Los usuarios sujetos a pago son sólo aquellos hogares registrados por el Servicio de Impuestos Internos que están afectos al pago del impuesto territorial, y todas las empresas que pagan licencias comerciales. La mayoría (67,7 por ciento) de los predios urbanos están exentos de pago del impuesto territorial, y ello resulta también en la exención del pago del derecho de aseo domiciliario. A partir de mediados de los noventa, la ley faculta a los municipios a cobrar directamente por este servicio a una buena proporción de los hogares exentos. Sin embargo, por el tipo de servicio prestado y su casi imposibilidad de exclusión, la figura del "free rider" abunda en este caso, con gran cantidad de morosos con pocas perspectivas reales de pagar. Entonces, por ejemplo, en 1999 las municipalidades subsidiaban en promedio el 70 por ciento de los costos de los servicios de aseo (Ulloa 2002).

258 En este sector, fraccionado en tamaños relativamente reducidos al dividirse la ciudad en 34 comunas, las originales empresas de servicios eran pequeñas y con poca actividad. Al cabo de veinte años de funcionamiento, las empresas privadas concentran más del 90 por ciento de la actividad, y cuatro de ellas tienen casi el 80 por ciento del mercado. De estas cuatro, dos son en realidad la misma empresa, con cerca del 45 por ciento de la participación total, y una tercera pertenece al mismo holding, que es, por lo demás, uno de los dos importantes operadores de los rellenos sanitarios (Ulloa 2002).

Existen, por otra parte, diversos problemas asociados a la disposición final de los residuos, pues no se practica una planificación de las futuras necesidades de terrenos para este fin. No hay sistemas de reciclaje de basuras, y la propiedad de los materiales que son reciclados es frecuentemente entregada a las empresas, lo que resulta en un sobrepago. Aunque en el Área Metropolitana de Santiago el 95 por ciento de las basuras está dispuesto adecuadamente, la existencia de terrenos para el tratamiento y disposición final no es considerada en las políticas urbanas.

3.3 Regulación de los servicios

En el esquema siguiente se expresan las formas de gestión y regulación de los servicios en la actualidad. Puede verse que, en el caso del agua potable y alcantarillado, existen cuatro empresas, las que tienen cada una su área de servicio. Las normas del servicio, los planes de largo plazo y las tarifas son regulados por la autoridad. En este caso, la tarifa se fija según costos marginales de largo plazo, lo que incluye, además de los costos de operación y mantenimiento, todas aquellas inversiones previstas en el sis-

tema, tales como ampliación de redes o nuevos equipos. La eventualidad de que una parte de la población tenga dificultades financieras para pagar sus cuentas, se resuelve a través de un sistema de subsidio que otorga el Estado a través de los municipios a las familias de más bajos ingresos previamente identificadas. La cobertura de agua potable y alcantarillado en Santiago es prácticamente total.

Esquema 2. Santiago de Chile: Oferta y regulación de los servicios y la infraestructura

Servicio	No. de empresas	Regulación	Tarifas
Agua potable y alcantarillado	4	Superintendencia	Superintendencia
Distribución de energía eléctrica	2	Empresa(s) y comisión	Comisión
Telefonía local	3	Subtel	Subtel
Telefonía larga distancia	n	Subtel	Las empresas
Telefonía celular	n	Subtel	Las empresas
Transporte público metro	1	La empresa	La empresa
Transporte público buses	n	Ministerio	Las empresas
Recolección de basura	n	Municipios	Ley
Vialidad urbana	3 *	Ministerio	Licitación

(*) Se refiere a las empresas privadas que tienen concesiones en Santiago.

Las empresas, de acuerdo al sistema, tienen identificada una zona de operación, dentro de la cual es obligación de ellas dar cobertura a cualquier persona que lo requiera; en ese caso, los costos de conexión a la red son de cuenta del particular (Figueroa et al. 1995). El problema del tratamiento de las aguas servidas fue una de las causas de la decisión de vender parte del patrimonio público en la empresa de aguas. El gran atraso acumulado por la ciudad, que no contaba con ningún sistema de tratamiento, lo que ocasionaba un gran costo para su introducción, hizo que se decidiera buscar recursos frescos a través de la privatización de parte de la empresa Emos. El compromiso con la nueva Aguas Andinas consistía precisamente en invertir en un sistema de tratamiento de aguas, el que sería recuperado vía un cobro adicional en las tarifas. Desde los años noventa, las cuentas han estado subiendo a un ritmo importante, primero como anticipo de las inversiones y luego ya como inclusión del servicio. En la actualidad, la ciudad cuenta con dos plantas de gran tamaño que están cubriendo el tratamiento del 75 por ciento de las aguas de la ciudad. La inclusión de la segunda planta, en octubre de 2003, con capacidad de tratamiento del 50 por ciento de las aguas servidas domésticas, que alcanzó una inversión de más 300 millones de dólares, implicó un alza tarifaria promedio del orden del 14 por ciento en las cuentas de los habitantes de la ciudad.

En el caso de la distribución de la energía eléctrica, debido a sus propias condiciones técnicas de producción, existe una empresa que practica un monopolio de servicio sobre la ciudad. Las tarifas son fijadas por la Comisión Nacional de Energía, en función de cálculos de costos marginales de una empresa modelo. En la medida en que la generación de energía es un mercado que actúa competitivamente gracias a la existencia de un sistema interconectado que cubre buena parte del país, la generación de

energía opera en un mercado competitivo, en el cual las distribuidoras pueden comprar a cualquier proveedor. Los precios de la distribución consideran las tarifas históricas medias pagadas por las distribuidoras a las generadoras (con un peso de aproximadamente un 40 por ciento del total de la tarifa), lo que puede ocasionar inclusive reducciones de precio al consumidor acordes al costo de producción de la energía. Las tarifas son fijadas cada cuatro años. Aparte de la regulación tarifaria, una buena parte de las regulaciones internas, en especial aquellas referidas a la relación comercial y a la competencia entre generadoras, depende en gran medida de las propias empresas, que gozan de una importante independencia, con autorregulaciones a través del Centro de Despacho Económico de Carga. Sin embargo, dada la ocurrencia de apagones en la ciudad en el año 1998, que pusieron de manifiesto que sus causas provenían de severas limitaciones de la regulación, el Estado, a través de la Comisión Nacional de Energía, interviene también en la regulación empresarial. La cobertura del servicio es total para la ciudad.

260

La telefonía requiere de una visión más detallada, por la variedad de servicios ofrecidos. En el caso de la telefonía local, las tres empresas privadas en operación no tienen límites territoriales de operación, pudiendo competir entre ellas en función de calidad del servicio. Al igual que en el caso del agua y la electricidad, las tarifas son fijadas, en este caso por la Subsecretaría de Telecomunicaciones, en función de cálculos de costos marginales de una empresa ideal. En la actualidad, la cobertura del servicio es prácticamente total en Santiago. Para la larga distancia, gracias a la instalación del sistema de multicarrier, que permite identificar distintas señales emitidas por diferentes empresas a través de un mismo conductor, existe libertad de operación para las empresas que reciben concesiones de parte de la Subsecretaría, las que tienen libertad de fijación tarifaria para competir entre ellas. Este factor ha hecho que los costos de la telefonía de larga distancia se hayan reducido considerablemente en el país, para llamadas tanto nacionales como internacionales. En el caso de la telefonía celular, la situación es similar y las empresas que disponen de concesiones tienen libertad de fijación tarifaria. Ello ha ocasionado una polémica respecto de la caracterización del mercado, pues en la actualidad se considera la existencia de dos mercados separados: uno de telefonía fija, con tarifas reguladas; y uno de telefonía celular, con tarifas libres. La CTC argumenta que, debido a que hoy la telefonía fija acumula sólo el 50 por ciento de los usuarios, se debiera considerar toda la telefonía urbana como un solo mercado y terminar con la regulación tarifaria a que es sometida. La conexión telefónica en Santiago es prácticamente automática a la solicitud de un usuario, habiendo pasado la telefonía fija de 400 mil abonados en 1982 a 2,7 millones en 1998.

El ferrocarril subterráneo metropolitano tiene independencia como sociedad anónima a pesar de ser de propiedad pública. Sus tarifas son fijadas internamente por la empresa, dado el marco de desregulación del sistema de transporte, que permite que cada operador fije sus propias tarifas. Existe una red de 40 kilómetros de extensión que sirve el eje central

este-oeste de la ciudad y dos líneas que sirven al sudeste y al sudoeste respectivamente, y que llegan al centro de la ciudad. En la actualidad se desarrolla un ambicioso plan con una inversión superior a los 1.500 millones de dólares, que debiera culminar en 2005, y que aspira a duplicar la red existente a través de prolongaciones y nuevas líneas. El metro atiende un porcentaje cercano al 10 por ciento del total de los viajes motorizados de la ciudad, y tiene tarifas superiores a las de los buses. Las ampliaciones debieran elevar probablemente al doble su participación en los viajes urbanos.

El transporte público de superficie es operado por un gran número de pequeños propietarios de buses que se organizan en torno a líneas para servir una ruta determinada. Aunque el sistema es esencialmente desregulado, existen restricciones para la circulación por determinadas vías que exhiben un grado elevado de congestión, por lo que la autoridad ha establecido la práctica de licitar los derechos de circulación por ellas para un número limitado de rutas y frecuencias. En las licitaciones, los operadores definen los extremos de sus rutas (que no están sujetas a restricción por congestión) y compiten para obtener una concesión para el paso por vías centrales, en función, entre otras cosas, de las tarifas ofrecidas por ellos. La autoridad (el Ministerio de Transportes) define una serie importante de normas de operación (edad mínima de los buses, tamaños, normas de emisiones, sistemas de cobro, etc.), mientras que la organización interna de las empresas, así como la operación fuera de los límites de las zonas concesionadas, es de completa responsabilidad del operador. Se establece así un sistema en que la competencia se produce en función de obtener una concesión (a través del mejor proyecto posible de operación) y se limita la competencia en las vías que antes era característica de este servicio. La cobertura del sistema es muy fina y las combinaciones de orígenes y destinos de viajes ofrecidos son bastante amplias.

La recolección de basura es de responsabilidad de los municipios, que establecen las condiciones para concesionar el servicio a las distintas empresas privadas autorizadas, las cuales obtienen la concesión en función de la oferta más económica. El financiamiento proviene en buena medida de aportes directos de cada municipio, pues la recaudación indirecta asociada al pago del impuesto territorial y la directa a través de cobro del servicio, son insuficientes para atender los costos. Aunque la cobertura es bastante amplia, hay deficiencias de frecuencia y problemas con vertederos espontáneos o clandestinos.

En el caso de la vialidad urbana concesionada, las empresas que obtienen concesiones las logran a través de sistemas competitivos de ofertas, que pueden recurrir al sistema de calificación según la menor tarifa. Las concesiones son a plazos fijos, al cabo de los cuales la obra es recuperada por el Estado.

4. Mercados, competencia y expansión de los servicios

En el caso de Santiago, es posible observar que durante los últimos veinte años, las modificaciones a las modalidades de gestión de la infraestructura y de los servicios se confrontan con una fuerte expansión de la ciudad, expresada no sólo en su crecimiento físico espacial, sino también en las actividades que en ella se realizan. Ello merece un análisis que articule estas cuestiones y que responda a la pregunta de cómo se relacionan la expansión urbana y los servicios, y cuál es el rol que juegan las variables económicas en este comportamiento.

4.1 Las políticas y el crecimiento económico incentivan la expansión urbana y la expansión de los servicios

La relación entre los cambios en la modalidad de gestión de los servicios y la infraestructura, por un lado, y la expansión urbana en el caso de Santiago, por el otro, está fuertemente ambientada en consideraciones económicas que van más allá de una relación de causa-efecto entre las variables analizadas. De esta forma, los procesos que aquí se discuten ocurren en el marco de dos condiciones significativas: por una parte, un profundo cambio en los contenidos de las políticas económicas, según se ha descrito más arriba; y por otra, resultados importantes en cuanto al crecimiento económico nacional y de la ciudad.

262

Las políticas económicas practicadas desde fines de los años setenta son claramente expansivas desde el punto de vista urbano. De manera directa, en el año 1979 se resolvió la anulación del límite urbano como un mecanismo para incentivar el funcionamiento del mercado de suelos, y una predominancia de la iniciativa privada en el desarrollo inmobiliario (Minvu, citado por De Mattos 1999). Se esperaba así que se produjera, al definir por decreto el fin de la escasez del suelo, una baja en su precio y una mayor activación del mercado inmobiliario. De esta forma, sólo entre 1979 y 1982, este expediente permitió agregar prácticamente al suelo urbano de la ciudad más de 8 mil hectáreas de nuevos terrenos.

Aunque posteriormente este decreto fue levantado, el área urbanizable de la ciudad ha crecido regularmente desde entonces en una superficie de en torno a las 1.000 a 1.200 hectáreas por año, con ligeras diferencias en los períodos intercensales. Ha sido especialmente notable el crecimiento de las provincias aledañas a Santiago (De Mattos 1999). De acuerdo con los trabajos más recientes (Ducci 2002), el consumo de suelo urbano en Santiago creció en más de 12 mil hectáreas entre 1991 y 2000, de las cuales, un 63 por ciento correspondieron a usos residencial e industrial.

Adicionalmente, es necesario recordar que el Ministerio de Vivienda tiene la potestad de implementar programas de viviendas sociales fuera de ese límite urbano, lo que se ha generalizado bastante en la práctica. Al ser el suelo más barato, permite un mayor rendimiento de las inversiones, aunque en el largo plazo ello redunde en un mayor costo para el gobierno y para la sociedad, por las obras adicionales que es preciso producir (y que

no son responsabilidad de dicho Ministerio) o por los costos que deben asumir las personas, dada su mayor lejanía y menor disponibilidad de servicios en sus áreas de residencia (Coloma y Edwards 1996).

En complemento con lo anterior, la liberalización económica, sumada al crecimiento del ingreso disponible a partir de mediados de los años noventa, permite un abaratamiento significativo en el precio de los automóviles, que va a provocar un crecimiento explosivo del parque y del uso del automóvil privado, con efectos sobre la descentralización de las actividades y la expansión de la ciudad.

El crecimiento económico de la época genera un fuerte impulso de la actividad económica, que en Santiago, como ciudad primada chilena, se va a expresar en una mayor demanda de suelo y de viajes, lo que tiene fuertes consecuencias para el tema de análisis (Echenique 1996). Si se mide la expansión económica a través del empleo, puede observarse, por ejemplo, que esta variable alcanzó un ritmo promedio de aumento anual de 6,4 por ciento entre 1984 y 1992 en la Región Metropolitana (Cummings y Di Pasquale 1994).

Uno de los campos donde esto se manifiesta con fuerza es precisamente el de la actividad de la construcción, provocada por una mayor demanda de edificaciones, tanto residenciales como productivas, y facilitada por el abaratamiento de insumos gracias a la apertura económica. Por ejemplo, las unidades de vivienda construidas en Chile aumentaron desde cerca de 45 mil en 1980 hasta poco más de 105 mil en 1992, y en esa actividad, la Región Metropolitana de Santiago experimentó un aumento desde más de 23 mil hasta más de 49 mil viviendas entre esas mismas fechas; es decir, una duplicación de la cantidad de viviendas construidas. En cuanto a los predios no agrícolas, que representan en buena medida nuevos loteos, las cifras del Servicio de Impuestos Internos indican que este tipo de predios afectos a pago de impuesto territorial aumentó desde poco menos de 180 mil en 1983 hasta más de 3,3 millones en 1998.

En este mismo sentido, puede observarse que la oferta de terrenos en Santiago, registrados por el Boletín de Suelo Urbano, creció desde 430 hectáreas en el tercer trimestre de 1985, hasta más de 750 en el tercer trimestre de 1993; de este total, los predios mayores de 5 mil metros cuadrados representaban casi 70 por ciento del total ofertado en 1985, porcentaje que aumentó a 83 por ciento en 1993, indicando probablemente un aumento de terrenos ofrecidos en la periferia de la ciudad. En cuanto a las viviendas, según la Cámara Chilena de la Construcción, mientras la cantidad de unidades construidas de menos de 70 metros cuadrados aumentó en el decenio 1985-95 en un 32 por ciento, las que superan los 100 metros cuadrados se incrementaron en 570 por ciento.

La demanda de servicios urbanos e infraestructura creció consecuentemente; sin embargo, los ritmos diferentes de expansión de los servicios y de las demandas de la ciudad han ocasionado rezagos y limitantes a la expansión urbana y económica. Por ejemplo, en lo que se refiere a la energía eléctrica, se ha observado que esta actividad constituyó uno de los puntos de estrangulamiento que frenaron la expansión de otros sectores y

de la economía en su conjunto. Como la energía desempeña una doble función en el sistema económico, ya que es un bien de consumo final e igualmente un insumo en casi todos los procesos de producción, la demanda estuvo sometida a dos tipos de presiones derivadas, por un lado, del aumento del ingreso de la población, la urbanización acelerada y la necesidad de mejorar la calidad de vida; y por otro, de la introducción de procesos productivos modernos que influyen principalmente en la demanda de electricidad. Según datos de Endesa, la demanda de electricidad a escala nacional creció en casi 50 por ciento entre 1984 y 1989, mientras que la oferta sólo lo hizo en alrededor de 30 por ciento (Reyes 1994). Ello pudo ser mejorado posteriormente, observándose un aumento de la capacidad instalada de más de 120 por ciento entre 1993 y 2000 (Gómez-Lobo 2001).

Algo similar ha sucedido con el transporte urbano, por cuanto la movilidad en Santiago (debido al crecimiento de la economía, pero también a la expansión urbana) ha superado ampliamente al crecimiento económico, presionando por una mayor demanda de servicios y en especial de vialidad, frente a un aumento explosivo del parque automotor, superior al 10 por ciento anual en los últimos quince años.

De acuerdo con estimaciones de la Cámara Chilena de la Construcción, los costos económicos directos (costos de operación de los vehículos y de tiempos de viaje) debidos a la congestión en Santiago, llegaban a más de 200 millones de dólares en 1993. Esta congestión es precisamente ocasionada, en primer lugar, por la carencia de una adecuada oferta vial para responder a la demanda de viajes en expansión constante en la ciudad.

264

Los problemas de algunos servicios hacen ver la necesidad de que se cumplan ciertas condiciones para asegurar el éxito de su gestión en la ciudad. Uno de ellos tiene que ver con las dimensiones institucionales de la gestión; otro, con las políticas económicas. Ello puede analizarse para el caso de los servicios que no muestran altos grados de rendimiento, ya sea en su inversión o en su producción.

Mientras existen los casos exitosos del agua (sólo entre 1998 y 2002, la red, de un servicio que tiene una cobertura casi total, se extendió en casi 20 por ciento, expresando el dinamismo del servicio frente a las nuevas demandas), de la telefonía (cuya oferta de teléfonos fijos aumentó en más de siete veces entre 1980 y 2000), o de la electricidad, como se mostraba más arriba, los servicios de transporte, recolección de residuos domiciliarios y vialidad no siguieron el mismo trámite.

En el caso del transporte público, deben encontrarse razones de demanda para explicar su mal funcionamiento. En efecto, el transporte público es considerado por muchos un bien inferior, es decir, de consumo de los más pobres, que en cuanto ven mejorar su ingreso, buscan transferirse al automóvil privado. La desregulación del transporte público de los años ochenta fue de gran utilidad para permitir la erradicación de la población pobre hacia comunas más distantes y de suelo más barato; ello a pesar del alto costo social que este sistema provocó, pues aseguraba accesibilidad de los más pobres desde mayores distancias a tarifas constantes. En cambio, para los sectores de mayores ingresos, la solución se produjo por la

intensificación del uso del automóvil privado, en un contexto de agudo crecimiento de la tasa de motorización. En este sentido, las soluciones de gestión del transporte público no podían guiarse por criterios mercantiles, en la medida en que su demanda inferior no genera ningún tipo de incentivos para el mejoramiento del servicio y de su gestión. Claramente se trataba de un caso límite en el cual, al abrirse la demanda en dos soluciones de diferente calidad, la que satisface a la población de menores ingresos se deteriora progresivamente frente a la solución de los otros.

Algo similar ocurre con la recolección de la basura domiciliaria, entregada a la suerte de los municipios, cada uno con realidades extremadamente diferentes. La capacidad de gestión de los municipios, en especial la de los de menores recursos, difiere significativamente de la del Estado nacional. Como resultado, nuevamente la calidad de este servicio queda segregada en función de la capacidad socioeconómica de la población residente, pues el financiamiento de la actividad proviene de las contribuciones a la propiedad inmueble (con capacidad de pago igualmente diferenciada de acuerdo con los precios de las viviendas) y sin que existan recursos en los gobiernos locales para realizar una mejor gestión que lo que les permiten sus presupuestos.

El caso de la viabilidad corresponde a la contraparte del transporte público. Aquí las soluciones de las concesiones privadas no pudieron materializarse hasta después de los años noventa, básicamente debido a las dificultades de creación de mecanismos de gestión adecuados en un tipo de servicios que no tiene soluciones fáciles en cuanto a sistemas de cobro y que requieren de alta estabilidad política para otorgar credibilidad ante los inversionistas. Sin embargo, en momentos previos, la inversión centralizada fue capaz al menos de ofrecer algunas soluciones para la zona oriente de la capital, la de demanda efectiva, aunque nunca pudo acompañar los ritmos de aumento del número de automóviles de la ciudad. Ello constituyó una limitante en la eficiencia de la expansión urbana, que ha sido fuertemente reactiva a la apertura posterior de nuevas vías (Comodoro Arturo Merino Benítez, Américo Vespucio Norte, Colón Oriente y Bilbao Oriente, etc.), entre fines de los ochenta y principios de los noventa.

Esta doble situación hace evidente la existencia de circuitos o redes paralelas y poco integradas socialmente entre ellos para satisfacer una misma demanda, de acuerdo con la condición socioeconómica del consumidor, evidenciando la existencia de circuitos escindidos, esto es, lo que se ha llamado el "splintering urbanism" (Graham y Marvin 2001).

Este comportamiento pone de manifiesto que, por una parte, la infraestructura y los servicios y equipamientos urbanos se hacen muy necesarios para asegurar la permanencia de los ritmos de crecimiento de las economías nacionales y urbanas; y por otra, que las modalidades de cambio de gestión en estas actividades responden a tal demanda y, al mismo tiempo, a las tendencias de crecimiento económico.

4.2 La expansión urbana y la expansión de los servicios se condicionan mutuamente

Las razones esgrimidas más arriba permiten afirmar que la relación entre las dos variables analizadas —la expansión urbana y la expansión de los servicios— es mutuamente condicionante, por lo que en muchos casos es la expansión urbana la que empuja el desarrollo y mejoramiento de los servicios, y en otros la situación es inversa.

El mejoramiento de los servicios de agua y electricidad ha jugado un fuerte papel en la posibilidad de urbanizar zonas periféricas. En efecto, las condiciones actuales de reglamentación de estos servicios permiten que allí donde existan demandas solventes o capacidad de pago para asegurar la cobertura, los servicios no tienen limitantes en su oferta (Figueroa et al. 1995). En el caso de las urbanizaciones periféricas, ello ha facilitado la resolución de urbanizaciones de altos y medios ingresos que han avanzado hacia la periferia de la ciudad. En el caso de la vivienda social, los proyectos implementados por el ministerio respectivo han asegurado desarrollos residenciales fuera de los límites urbanos, ya que los costos del suelo permiten ahorros más importantes que los mayores costos directos y privados de provisión de los servicios. De esta forma se ha logrado maximizar el rendimiento de los recursos estatales destinados a vivienda.

El transporte público representa un caso particular, debido a su fuerte influencia en la morfología y la extensión urbana. Considerado un servicio que atiende básicamente a sectores de menores recursos, su organización, en especial durante los diez años que duró la desregulación de la actividad, basó en buena medida su competitividad en la ampliación de la red de cobertura y de las rutas servidas; ello debido a que el desmedido crecimiento de la oferta obligaba a los empresarios a ofrecer un servicio casi de puerta a puerta para capturar a la relativamente decreciente demanda. De esta forma, una de las tareas básicas de los operadores era estar constantemente atentos a detectar nuevos desarrollos residenciales, para extender rutas o crear ramales y asegurar esa atención y su demanda (Figueroa 1991). Así, prácticamente cualquier nuevo proyecto inmobiliario de la población de ingresos bajos y medios bajos podía estar seguro de contar con servicio de transporte casi simultáneamente a la inauguración de las obras. Por ello puede asegurarse que las medidas de desregulación del transporte público y del límite urbano, coincidentes en el tiempo, conforman un solo paquete componente de una estrategia de desarrollo urbano coherente, que incluye, además, planteamientos más o menos explícitos de la Ley de 1979 sobre límite urbano: esta pregonaba que detrás del mercado debían ir desarrollándose las necesarias inversiones de soporte a la urbanización; y aunque tal práctica no pudo sostenerse en el tiempo, dejó secuelas importantes en la ciudad.

En el marco de una política que reduce el rol del Estado y el gasto público, las inversiones en vialidad no sólo han resultado escasas con respecto a una creciente demanda, sino que deficitarias en términos absolutos: según datos de la Cámara Chilena de la Construcción, entre 1970 y

1974, mientras el PIB se había duplicado y el parque automotor cuadruplicado, las inversiones nacionales en vialidad sólo crecieron en 70 por ciento. Además, su provisión, reactiva a los desarrollos inmobiliarios, ha favorecido mayoritariamente a los sectores de más altos ingresos. Las concesiones de vialidad iniciadas en Santiago a partir del año 2003, vienen a suplir esa deficiencia.

La importancia de la vialidad para la expansión urbana quedó demostrada en los casos en que nuevas aperturas de vías generaron con extrema rapidez proyectos inmobiliarios dependientes de la nueva accesibilidad y la valorización del suelo. Tales han sido los casos de dos grandes proyectos de ciudades empresariales localizados al noreste y noroeste de la ciudad (Huechuraba y ENEA, Parque de Negocios), hechos posibles por la apertura del tramo norte de la carretera de circunvalación de la ciudad; también de un proyecto residencial de altos ingresos posibilitado por la construcción de una autopista este-oeste en el borde norte del río Mapocho en los años ochenta (Santa María de Manquehue). Por el contrario, en casos en que los proyectos inmobiliarios fueron implementados antes de resolver la accesibilidad, las vías vinieron muy rápidamente. Tal es el caso de los desarrollos en la comuna de Lo Barnechea (La Dehesa), que han inducido muy prontamente a la construcción de un nuevo acceso y una vía rápida, además de un nuevo puente, para hacer más expedita su relación con el resto de la ciudad, incluyendo una organización para-municipal *ad hoc* para enfrentar las necesidades de infraestructura que ocasionan los nuevos proyectos urbanos.

267

La estrecha relación entre la demanda solvente y la provisión de infraestructura se constata al observar que mientras todos esos proyectos corresponden a franjas altas de ingreso, en los casos de comunas con menor nivel socioeconómico —como sucede en La Florida y Puente Alto, las comunas de más rápido crecimiento en la ciudad—, la vialidad no ha sido modificada en la práctica. Ello ha ocurrido a pesar de la persistencia de su fenómeno de crecimiento durante los últimos veinte años (aunque es necesario observar que, en la actualidad, estas comunas se han beneficiado de una línea de metro inaugurada en 1997 y cuya extensión hasta Puente Alto se encuentra en construcción).

En síntesis, el proceso de expansión, cuyo origen está en las políticas económicas nacionales y en el crecimiento de la economía, no se ha visto acompañado de las inversiones de infraestructura vial de soporte. En algunos casos, las limitantes de la infraestructura han relativizado los proyectos, los que han debido presionar posteriormente por mejores habilitaciones de infraestructura cuando existe demanda solvente, o han debido convivir con estas limitaciones, en particular en las zonas de ingresos más bajos. Por otra parte, las expansiones exitosas corresponden a la interacción del par expansión urbana / expansión de la infraestructura, las que pueden haber sido inducidas en su origen por cualquiera de los dos factores analizados.

4.3 La globalización también está presente en la expansión de la ciudad, sus servicios y su infraestructura

De su función original de soporte de las actividades productivas y del desarrollo de la ciudad, los mercados de servicios e infraestructuras han comenzado a jugar un rol cada vez más independiente y autosustentado, como resultado de los procesos de liberalización que han conocido en el tiempo. En otras palabras, de constituir actividades cuya lógica dependía de la evolución de otros sectores, su desarrollo se independiza como negocio y se centra en buena medida en las propias capacidades de expandir su actividad y sus negocios. Y lo hace ya sea ampliando el volumen de producción, o ampliándose hacia otras actividades complementarias, sucedáneas o sustitutivas, o sencillamente, expandiendo las mismas empresas hacia otras regiones.

En este sentido, los procesos de globalización han jugado un doble rol de importancia crucial en el desarrollo de la infraestructura: por una parte, la participación creciente de grandes empresas internacionales en este campo; y por otra, han incentivado el desarrollo de estas actividades y de sus capitales asociados para mejor posicionar a la ciudad en el contexto de la competencia urbana internacional.

Respecto de la primera cuestión, las privatizaciones, en el marco de la apertura económica internacional, no sólo han representado un proceso de incentivo de la actividad privada, sino que han implicado también, más en particular, la incorporación de empresas extranjeras; y más concretamente, de importantes *holdings* internacionales. Es así como las inversiones en telefonía corresponden a empresas internacionales de fuerte presencia, como son Telefónica de España, Southwestern Bell y Telecom de Italia, entre otras; en energía eléctrica predominan Endesa de España y otro grupo de empresas estadounidenses en generación; las concesiones viales han promovido igualmente la presencia de un grupo importante de grandes empresas de obras públicas o de vialidad de nivel internacional; en agua, las empresas presentes son líderes mundiales de la actividad. Todas o la mayoría de estas empresas se encuentran en la actualidad operando en diversos países del mundo y consiguieron una importante ubicación en América Latina, al amparo del proceso de privatización de servicios de la región.

Es que el proceso de privatización de servicios e infraestructura en Chile recorre todo un período en que se producen importantes cambios económicos y tecnológicos en el ámbito internacional, los cuales se sitúan en el centro de este proceso. Desde los años ochenta en adelante, no es sólo la economía chilena la que se ha abierto hacia el mercado mundial. El fuerte proceso de globalización que se ha verificado ha implicado una mayor y más fluida integración económica a escala mundial, una mayor movilidad de los capitales en el contexto internacional, el desarrollo más intenso de conglomerados económicos globales que apuestan, entre otras cosas, a las economías de servicios, y la búsqueda de campos de inversión auspiciosos entre las economías emergentes del globo.

En este esquema, son precisamente algunos de los servicios urbanos los que juegan un rol estratégico en cuanto a facilitar los procesos de integración y globalización, con sus modalidades de centralización y descentralización. Eso mismo hace que se transformen en un campo muy propicio para la entrada de los capitales internacionales, pues cuentan con un alto dinamismo y perspectivas amplias de desarrollo. La apertura económica resulta así absolutamente coherente con dicha situación, al facilitar la atracción de capitales y conglomerados internacionales que se han concentrado desde hace tiempo en esta actividad.

La dinámica del sector, en el marco de la movilidad de los capitales y de su importancia estratégica, ha producido una fuerte concentración de las empresas de estos rubros y una intensa competencia a escala internacional por acceder a nuevos campos, en especial en aquellos países donde los procesos de privatización de sus servicios se encuentran aún en curso. Las alianzas locales que realizan algunos líderes internacionales se transforman también en una base importante para intentar conquistar los mercados vecinos y ampliar la esfera de acción de estas empresas.

La alta competitividad y movilización de capitales se ha constituido igualmente en un fuerte aliciente al desarrollo tecnológico en algunas actividades del sector (por ejemplo, telefonía). Entre sus aspectos principales, posibilitó un mayor grado de competencia entre operadores, ciertas economías que tienden a reducir los tamaños mínimos de operación, una reducción de costos que permite ampliar la oferta de servicios, y el desarrollo de nuevos productos alternativos o complementarios que convierten a este sector en una actividad de punta tecnológica y de alta importancia económica. Todas estas características se encuentran muy presentes en el caso chileno, que de alguna manera, por lo temprano de sus inicios, ha estado marcando pautas a escala internacional y, más en particular, en la región latinoamericana. Es por esta misma razón que Chile, país en buena medida precursor de las nuevas modalidades de gestión, acoge a grandes empresas internacionales que consiguen consolidar su presencia en el sector y buscan generar así plataformas para su proyección continental o regional.

Telefónica CTC Chile, cuyo principal accionista es Telefónica de España (con alrededor de 25 millones de líneas instaladas en todo el mundo), al igual que una parte del servicio en Argentina, se encuentra desarrollando un consorcio panamericano de telecomunicaciones para explorar nuevas inversiones en América Latina, siguiendo los procesos de privatización en Brasil, Ecuador, Paraguay, Bolivia, Colombia, México y Centroamérica. La compañía norteamericana Southwestern Bell, accionista mayoritaria de la empresa de telecomunicaciones chilena VTR, se interesa por la privatización de las empresas de telecomunicaciones de Ecuador y Colombia; Entel, la empresa líder en larga distancia en Chile, donde predomina la empresa italiana Stet, ingresaría en el mercado de larga distancia en Colombia a través de una asociación con el grupo Santo Domingo, y espera instalar filiales en Argentina, Perú y Ecuador (Figuroa 1998).

En el sector de la energía eléctrica existen procesos similares. En él ha ido aumentando la presencia extranjera, con importantes inversiones españolas, pero también belgas y norteamericanas. Hay empresas chilenas, asociadas con otras extranjeras o con composición de capital mixto, vinculadas con la generación, la transmisión o la distribución de electricidad en Argentina, Bolivia, Perú, Brasil y Colombia. Se espera que en un futuro se integren Venezuela y México. Destaca la presencia de la distribuidora Chilectra en Bogotá, Buenos Aires y Lima, lo que representa para esta empresa el 39 por ciento del mercado de la distribución en Chile, el 15 por ciento en Colombia, y el 17 por ciento tanto en Argentina como en Perú (Rudnick 1998).

Algo similar ocurre con las empresas que están participando en los programas de concesiones de vialidad, cuyos orígenes se sitúan en Estados Unidos, México, Argentina, Canadá y Francia, entre otros países, además de empresas del rubro eléctrico, como es el caso de la generadora Endesa, la mayor del país.

Esta fuerte dinámica económica es funcional, entonces, a las expectativas de la ciudad de Santiago de ganar una posición competitiva en las funciones de comando de la economía regional. Ello hace que el desarrollo de las actividades de servicio tenga un relativo privilegio en su tratamiento y que las estrategias de desarrollo superen la simple aspiración de realizar buenos negocios locales. Pero, al mismo tiempo, el éxito de estas actividades se transforma en una plataforma importante para atraer otras inversiones de comando en las ciudades, y en una muestra de las capacidades de gestión empresarial y de tratamiento de las inversiones extranjeras, que se constituyen en factores de fortalecimiento nacional e internacional de la economía.

Sin embargo, esta función debe ser analizada cuidadosamente. Las falencias demostradas por algunas empresas privadas de servicios —tal como ha sucedido con el agua potable de los sectores de altos ingresos, servidos por una empresa privada, que vivieron dos años de crítico racionamiento, y con los problema de racionamiento eléctrico que en ocasiones han sufrido la ciudad y el país— pueden constituirse en una señal de alarma sobre los límites de estas prácticas.

5. Conclusiones

El conocimiento sobre las redes e infraestructuras en la ciudad revela un proceso socio-tecnológico de gran complejidad, que permite una lectura de la ciudad desde una perspectiva diferente. Este análisis revela cómo la gestión de los servicios constituye una manifestación clara y coherente de la modalidad de la gestión urbana en su conjunto. Incluso, en muchos aspectos, ha sido precursora de muchas medidas que luego se aplicarían en otros sectores. En rigor, el tratamiento de las empresas de servicios fue

abonando el camino para las transformaciones urbanas que se expresaron más tarde en el proceso expansivo que ha primado desde mediados de los años ochenta.

La asociación de las redes de servicios y el desarrollo urbano, que ha sido de larga data, se manifiesta en este caso a través de las funciones de soporte de los servicios, que reproducen las condiciones para el crecimiento urbano y permiten que este se despliegue sin contratiempos. En muchos casos los servicios son anticipadores, y en otros reaccionan con relativa rapidez a las exigencias de la ciudad.

Los mayores retrasos y dificultades en la gestión se han manifestado en los aspectos donde las distintas dinámicas sociales y geográficas reparten de manera desigual los servicios urbanos, lo que ha sido especialmente cierto en el transporte y la vialidad.

Las nuevas dinámicas económicas promueven la articulación fácil entre los nuevos sitios urbanos y la provisión de servicios básicos, lo que es válido para toda la ciudad. Sólo en algunos casos se manifestarán diferencias de calidad o del tipo de soluciones (transporte, recolección de residuos sólidos), mientras que la calidad homogénea y cobertura de los restantes asegura la localización de nuevos asentamientos en zonas periféricas, sean estos de altos, medios o bajos ingresos.

La compleja función de los servicios y la infraestructura —como soporte de la actividad urbana, como medio de atracción de nuevas inversiones, como condición para una estrategia de competitividad y como vínculo de inversiones para otros países de la región— hace de esta actividad un objeto privilegiado de estudio que es necesario profundizar.

271

Referencias bibliográficas

- Amrita G. Danieri; José A. Gómez-Ibáñez. 1994. "Infraestructure services in Chile: A spatial analysis" Informe de trabajo. Santiago.
- Coloma, Fernando; Gonzalo Edwards. 1996. "Focalización en los programas de viviendas básicas". Documento de Trabajo 181, Instituto de Economía, P. Universidad Católica de Chile, Santiago.
- Cummings, Jean; Denise Di Pasquale. 1994. "The spatial implications of housing policy in Chile". Informe de trabajo. Santiago.
- De Mattos, Carlos. 1999. "Santiago de Chile, globalización y expansión metropolitana: lo que existía sigue existiendo". *EURE, Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos y Regionales* (Santiago: Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, P. Universidad Católica de Chile), 76 (diciembre).

- Dourthé, Antonio; Mónica Wityk, Henry Malbrán, Óscar Figueroa. 1998. "La régulation des transports collectifs à Santiago". Actas de la Conferencia Codatu, Ciudad del Cabo.
- Ducci, María Elena. 2002. "Área urbana de Santiago 1991-2000: expansión de la industria y la vivienda". *EURE, Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos y Regionales* (Santiago: Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, P. Universidad Católica de Chile), 85 (diciembre).
- Dupuy, Gabriel. 1998. *El urbanismo de las redes*. Barcelona: Oikos-Tau.
- Echenique, Marcial. 1996. "Algunas consideraciones sobre el desarrollo de la infraestructura en Chile". Documento de Trabajo 250, Centro de Estudios Públicos (CEP), Santiago.
- Figueroa, Oscar. 1989. "Santiago Metro: Integration and Public Transport". En: Institution of Civil Engineers (ICE). *Rail Mass Transit for Developing Countries?* Documentos de la Conferencia organizada en Londres por Institution of Civil Engineers, entre el 9 y el 13 de octubre. Londres: Thomas Telford.
- . 1991. *Organisation et fonctionnement des transports collectifs à Santiago du Chili. 10 ans de dereglementation*. París: Coopération pour le développement et l'amélioration des transports urbains (Codatu) / Institut national de recherche sur les transports et leur sécurité (Inrets).
- . 1998. "Privatizaciones y regulaciones de las telecomunicaciones en Chile. 1980-1998". Documento de Trabajo, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México.
- 272 ———; Sonia Reyes; Javier Wood. 1995. "Costos diferenciales de urbanización en localizaciones alternativas. Algunas variables significativas". Informe Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Santiago (noviembre).
- Glaeser, Edward. 1993. "The political economy of urban development". Informe de trabajo. Santiago, agosto.
- Gómez-Lobo, Andrés. 2001. "Infraestructura básica en Chile". Documento de Trabajo, Departamento de Economía, Universidad de Chile, Santiago.
- Graham, Stephen; Simon Marvin. 2001. *Splintering Urbanism*. Londres: Routledge.
- Núñez, Amparo. 1997. "El rol de EMOS en el desarrollo urbano y la provisión de servicios sanitarios". En: United Nations Centre for Regional Development (UNCRD). *Planeamiento y gestión urbana estratégica en América Latina*. Documentos del Seminario "Planeamiento y Gestión Urbana Estratégica en América Latina", 26-28 de junio de 1996, Santiago, Chile. Santiago: Corporación para el Desarrollo de Santiago.
- Reyes, Sonia. 1994. "Infraestructura y desarrollo urbano. La participación del sector privado en la inversión y gestión de bienes públicos". Informe de trabajo, Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales (IEUT), P. Universidad Católica de Chile, Santiago.
- Rudnick, Hugh. 1998. "Competitive markets in electricity supply: assessment of the South American experience". *Revista Abante* (Santiago: Escuela de Administración, P. Universidad Católica de Chile) 1, no. 2 (octubre).
- Ulloa, Gonzalo. 2002. "Gestión económica de los residuos sólidos domiciliarios en Santiago". Tesis de Grado de Magister. Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales (IEUT), P. Universidad Católica de Chile, Santiago.
- Walrave, Michel, ed. 1995. *Les réseaux de services publics dans le monde*. Paris: ESKA-ASPE.

Santiago: Delitos y violencia urbana en una ciudad segregada

Lucía Dammert

Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Universidad de Chile

Enrique Oviedo

Coordinador de la Cooperación Técnica BID, División de Seguridad Ciudadana, Ministerio del Interior

Entre los principales problemas que enfrenta Santiago están las crecientes manifestaciones de delincuencia. Esta situación no sólo caracteriza la toma de decisiones de política pública relativas al territorio, sino también la utilización que la población hace de su ciudad. Con relación a lo primero, en la última década encontramos en Santiago la intervención de diversos niveles de gobierno (nacional, regional y comunal), con iniciativas que impactan sobre la ciudad en su conjunto. Así, ha sido frecuente en las políticas urbanas la relevancia dada al tema de la seguridad de la población, lo que en algunos casos justifica la relocalización de población, el cierre de espacios públicos, el aumento de vigilancia privada, el cambio de las rutas de la locomoción colectiva.

273

Por otra parte, se constata en la ciudadanía la presencia de niveles de temor y sensación de inseguridad altos. Pero este temor no está distribuido homogéneamente; así, encontramos que los grupos más vulnerables en la estructura socioeconómica son los que más aprehensión muestran, ya que cotidianamente viven condiciones de violencia.

Frente a esa realidad, este artículo busca relacionar la forma de desarrollo espacial (altamente segregada) de Santiago no sólo con los niveles de criminalidad existentes en la ciudad, sino también con la consolidación de espacios dentro de la ciudad donde las condiciones de vida cotidiana son verdaderos disparadores de problemas de convivencia que, a la larga, devienen en utilización de la violencia.

De esta manera, partimos por caracterizar a Santiago como una ciudad altamente segregada, no sólo por razones físicas y funcionales, sino también por causas económicas y culturales. Los accidentes geográficos, las peculiaridades de las actividades económicas¹ y residenciales,² las di-

¹ Actividades industriales, financieras, comerciales, entre otras.

² Por ejemplo, diferencias entre viviendas de uno, cinco o más pisos.

ferencias de ingresos personales y familiares, así como las particularidades etarias³ o étnicas, inciden sobre las características de las diferentes zonas de la ciudad. Estos rasgos propios, que distinguen las diferentes áreas urbanas, se asocian a la expresión desigual de las conductas violentas, delictivas, en el espacio. Es en esta perspectiva que examinamos la realidad de la delincuencia en la ciudad de Santiago.

Cabe destacar que la segregación no es un elemento exclusivo de Santiago; por el contrario, es un rasgo característico de las principales ciudades de América Latina. En otras palabras, los altos niveles de segregación socioterritorial, la tendencia al crecimiento en extensión, y la consolidación de más de un centro urbano, son elementos que encontramos cotidianamente en la región. Ello, junto a otras causas y tendencias, lleva al surgimiento de lo que Sassen (2001) ha denominado ciudades duales, donde convive la urbe cosmopolita y globalizada con su contraparte pobre, marginal y criminalizada, cada una segregada de la otra.

Esta situación se expresa materialmente en la desigual distribución de bienes y servicios en el espacio, por lo que las familias de bajos ingresos que habitan poblaciones marginales o viviendas sociales —en los casos en que interviene el Estado en la provisión de soluciones habitacionales—, conocen permanentemente la carencia o baja calidad de la infraestructura y el mobiliario urbano. Y ello con el agravante de que, en la actualidad, tal realidad encuentra una justificación en el discurso del temor (Caldeira 2000), que es usado como un argumento extremo para favorecer la conformación de *ghettos* urbanos (Svampa 2003).

274

En este sentido, el presente artículo se configura a partir de dos coordenadas: por un lado, se integra una visión que describe la problemática de la violencia y la criminalidad desde lo regional a lo local; es decir, se parte del contexto latinoamericano, pasando por la situación de la Región Metropolitana y la comuna de Santiago, para llegar finalmente a la situación en las viviendas de bajo costo ubicadas en la ciudad de Santiago. Por otro lado, se trabaja con información secundaria de carácter cuantitativo y cualitativo. Esta necesidad de triangulación es evidente al trabajar una problemática tan compleja como la violencia.

Consideramos que esta mirada sobre Santiago examina críticamente la forma de su crecimiento y sus perspectivas de desarrollo a partir del que es uno de los principales problemas sociales en la actualidad. Es imposible pensar en una ciudad de calidad mundial cuando un alto porcentaje de su población vive enfrentada cotidianamente a sentimientos de inseguridad o, peor aún, a hechos concretos de violencia cotidiana.

³ Barrios universitarios, deportivos o para la tercera edad, son ejemplos de ello.

1. Chile con relación al contexto latinoamericano

En las últimas décadas, el aumento en el recurso a la violencia como forma de solución de conflictos y las mayores cifras de criminalidad son realidades evidenciadas en países tanto desarrollados (Blumstein 1999) como en vías de desarrollo (Ayres 1998). Pero a pesar de estas tendencias, el análisis comparativo de la violencia enfrenta serias complicaciones, debido al margen de variación de las definiciones jurídicas y las distintas clasificaciones de los tipos delictuales. Ello ha llevado a que, generalmente, la comparación entre países se realice respecto de la tasa de homicidios, la que en América Latina alcanzó, a fines de los años noventa, a 29 casos cada 100 mil habitantes (OPS 2002). Es necesario hacer notar, sin embargo, que dicha tasa representa el grado más extremo de utilización de la violencia, por lo que no se relaciona necesariamente con un clima de mayor criminalidad. Por lo mismo, hacia fines de los años noventa encontramos en la región un panorama dominado por la diversidad. Así, mientras países como Argentina y Chile presentaban tasas de homicidio de 4,8 y 3,0, respectivamente; otros, como Colombia y El Salvador, llegaban a 89 y 150 homicidios por cada 100 mil habitantes (OPS 2002). De hecho, en Chile las tasas de denuncias en todos los tipos de delitos, en la última década, son las más bajas del continente.

En Chile, las tasas de homicidio son similares a las observadas en los países europeos, y bastante menores que en otros países latinoamericanos. A ello debe agregarse que la situación chilena se distingue por la presencia de altos niveles de confianza en las instituciones policiales, percepción que se aleja de la de los demás países de la región, donde la policía es evaluada como corrupta y abusiva (Sozzo 2000).

Una tercera característica de la situación chilena se vincula a la aguda politización que ha sufrido el tema de la violencia tanto en los medios de comunicación de masas, como en la sociedad en general. Diversos estudios han puesto énfasis en el rol de los medios en estas materias. Hoy en día no sólo operan como caja de resonancia y mecanismo intensificador de ciertos casos emblemáticos, sino que también desarrollan líneas editoriales en torno al tema definidas por posiciones políticas (Ramos y Guzmán 2000), que impulsan la articulación y difusión de un discurso congruente con ellas, y la generación de las medidas respectivas para enfrentar la situación delictual.

En Chile, si bien —como está dicho— la magnitud de los problemas ligados a la criminalidad es mucho menor que en el resto de los países latinoamericanos, se observa una clara tendencia al incremento de los delitos *denunciados*, así como la presencia de impactos urbanos similares a los encontrados en la región en general; por ejemplo, el incremento de la vigilancia privada, el aumento de la segregación urbana ligada al amurallamiento y el abandono progresivo de los espacios públicos (Caldeira 2000).

2. La violencia urbana en la Región Metropolitana de Santiago⁴

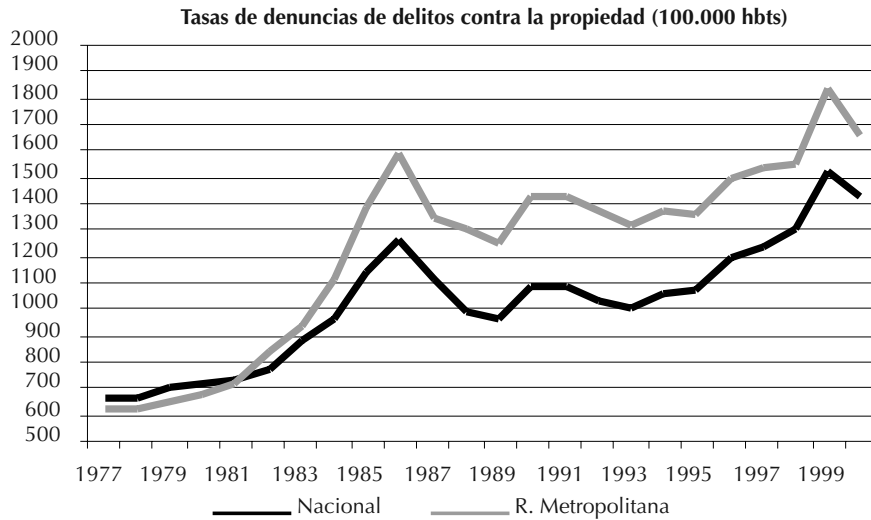
2.1 Denuncias de delitos contra la propiedad (robos y hurtos)

Desde mediados de los años setenta se han incrementado progresivamente en Chile las denuncias de delitos, en particular aquellos contra la propiedad. Al respecto, los incrementos más significativos, tanto a escala nacional como de la Región Metropolitana de Santiago (RMS), se observan entre los años 1982 y 1986, en un contexto de gobierno autoritario, crisis económica, altas tasas de desempleo y aumento de la desigualdad del ingreso, expresado en términos del coeficiente Gini⁵ (Cepal 2002). Esta propensión ha sido en general mayor en la RMS que en el resto del país, y ha ido en aumento. Así, en el ámbito nacional, la tasa⁶ de denuncia de delitos en contra de la propiedad subió de 658,7 delitos por cada 100 mil habitantes en el año 1977, a 1.526,4 en el año 1999. Y en el mismo período, la situación en la RMS pasó de una tasa de 621,3 a otra de 1.653,7. Al igual que en la década de los setenta y ochenta, en los noventa, con democracia y crecimiento económico, las denuncias de delitos en contra de la propiedad muestran una tendencia de incremento.

⁴ Esta sección se basa en estadísticas de denuncias y detenidos del Ministerio del Interior, Carabineros de Chile y la Fundación Paz Ciudadana. Adicionalmente, se recurre a los resultados de tres encuestas de victimización de carácter probabilístico: la primera fue aplicada por SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación (2001), en el marco de un proyecto del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en conjuntos habitacionales de bajo costo de las ciudades de La Serena-Coquimbo, Concepción y el Gran Santiago. La segunda corresponde a la Encuesta de Seguridad Ciudadana y Victimización de la Región Metropolitana de Santiago (2002), realizada por la División de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior de Chile a una muestra representativa de personas y hogares. La tercera es el estudio "Diseño de estrategias de comunicación para seguridad ciudadana" (2003), desarrollado por Tironi y Asociados en conjunto con el Instituto de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica de Chile, para la División de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior. Las dos primeras encuestas presentan información de percepción de inseguridad y victimización durante el año 2001; la tercera se refiere al año 2002. Los datos sobre violencia y delitos son analizados en el contexto de la segregación de Santiago, para lo cual se recurre a mapas y antecedentes económicos sobre el mercado de suelo urbano.

⁵ El coeficiente Gini es una cifra entre cero y un guarismo que mide el grado de desigualdad en la distribución de ingresos en una sociedad dada. El coeficiente registrará cero desigualdad (0,0 = desigualdad mínima) para una sociedad en la cual cada miembro recibiría exactamente el mismo ingreso y registraría un coeficiente de uno (1,0 = desigualdad máxima) si un miembro recibió todos los ingresos y los otros nada. < <http://www.berclo.net/page01/01es-gini-coef.html> > (consultado el 09/01/2004)

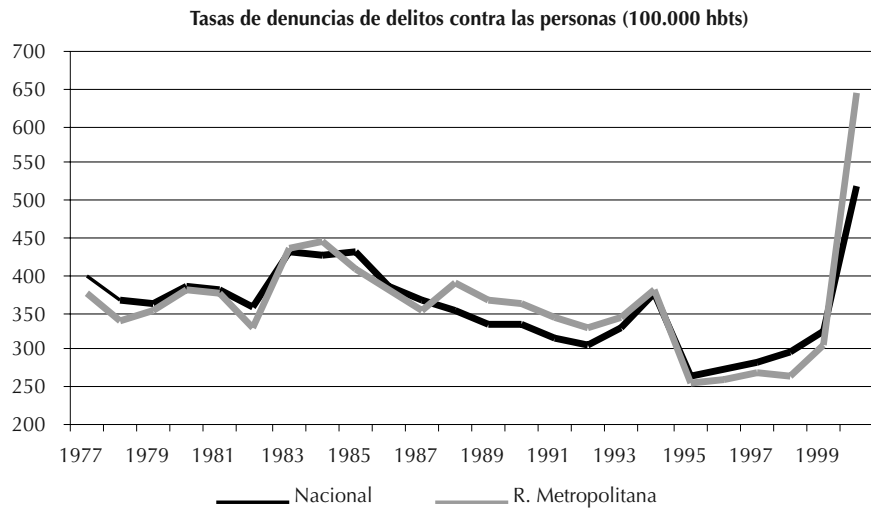
⁶ Cuando se habla de tasas en este artículo, se hace referencia a número de casos por cada 100 mil habitantes.



Fuente: Elaboración propia a partir de los Anuarios Estadísticos de Carabineros de Chile.

Al comparar la tasa de denuncias de robo con la de hurto en la RMS, encontramos diferencias notables. Mientras el hurto no llegaba a 100 denuncias por cada 100 mil habitantes en 1982, la tasa de robo superaba las 450 denuncias por 100 mil habitantes. En el período 1982–2000, el incremento de la tasa de hurto fue de 200 denuncias por cada 100 mil habitantes, mientras que la variación en la tasa de robo fue de más de 500 denuncias por cada 100 mil habitantes.

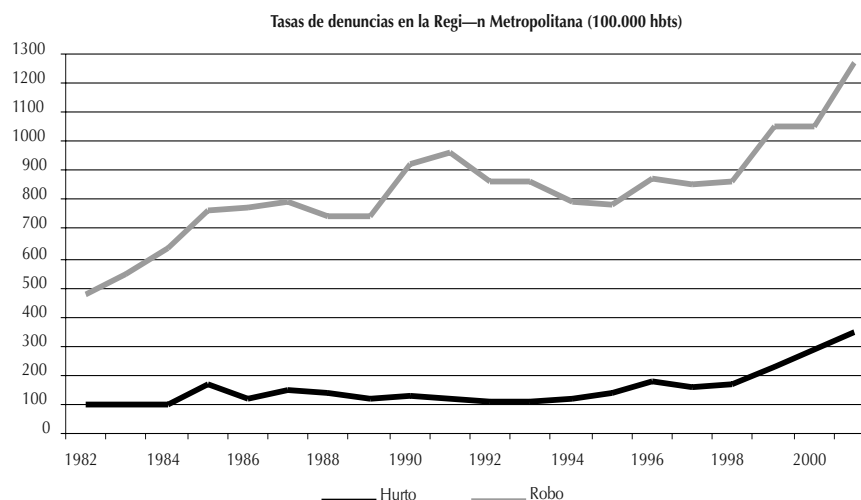
277



Fuente: Elaboración propia a partir de los Anuarios de Estadísticas Criminales de Fundación Paz Ciudadana (diversos años).

2.2 Denuncias de delitos contra las personas

En los últimos años se presenta un aumento notable en la tasa de denuncias de los delitos en contra de las personas. Aparece un uso indiscriminado de la violencia en los robos, así como un aumento en la utilización de armas de todo tipo en la realización de los mismos. No se distinguen variaciones significativas entre las tasas nacionales y las de la RMS.



278

Fuente: Elaboración propia a partir de los Anuarios Estadísticos de Carabineros.

2.3 Detenidos

De manera concordante con los altos porcentajes de denuncias de delitos de mayor connotación social registrados en la RMS, tanto en contra de la propiedad como de las personas, se observa una alta concentración de detenidos, mayor a lo observado en el país, pero concordante con su tamaño poblacional.⁷

Cuadro 1: Denuncias y detenidos por delitos de mayor connotación social RMS y otras regiones del país (1999-2001)

Región	% denuncias delitos de mayor connotación social por región			% detenidos por delitos de mayor connotación social por región		
	1999	2000	2001	1999	2000	2001
Otras 12 regiones	52,5	51,7	49,9	59,5	60,9	52,5
RMS	47,5	48,3	50,1	40,5	39,1	47,5
País	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Ministerio del Interior (2003).

⁷ El número de detenidos no es buen indicador, porque su variación tiene múltiples explicaciones. Entre ellas, puede vincularse a eficiencia o ineficiencia policial, a que un delito tenga varios detenidos, o a que un detenido pueda estar involucrado en diversos delitos, entre otros.

3. La violencia en la ciudad de Santiago⁸

La ciudad de Santiago se caracteriza principalmente por sus altos niveles de segregación socioterritorial, marco en el cual se desarrollan la violencia y la criminalidad. Es por esto que iniciamos esta sección con la descripción de la segregación socioeconómica, la cual muestra un mapa de diferencias y distancias que luego se intensifica con la sensación de abandono e inseguridad de los pobladores de aquellas zonas que quedan fuera de la ciudad “integrada”.

3.1 Segregación socioeconómica

Las seis comunas del Gran Santiago que concentran la residencia de las familias de más altos ingresos de la ciudad —Ñuñoa, Providencia, La Reina, Las Condes, Lo Barnechea y Vitacura— son territorialmente contiguas. Uno de los indicadores de esta concentración de ingresos es el precio del valor del suelo. Sólo a modo de ejemplo, cabe citar que en el tercer trimestre del año 1987 se ofertaron en Santiago 3.422.621 metros cuadrados por un precio de 4.048.693 UF.⁹ Las seis comunas nombradas, todas del oriente de la ciudad, concentraron 35,23 por ciento del terreno ofrecido y 85,22 por ciento del valor. Similar panorama se observa diez años después, en el tercer trimestre de 1997: de las 27.540.117 UF ofertadas, el 70 por ciento se agrupa en las seis comunas mencionadas. Actualmente, a pesar de que el mercado es menos dinámico —sólo se ofertan 16.977.711 UF—, la tendencia se mantiene: con una concentración del 32 por ciento del suelo, el 70 por ciento del valor total corresponde a las mismas comunas (Trivelli 1987–1997).

Además de las comunas del oriente, la comuna de Santiago —lugar de ubicación del centro histórico de la ciudad, de la Casa de Gobierno del país, de las oficinas centrales de los ministerios, centros financieros y comercio, entre otras actividades económicas importantes— también destaca por el alto valor de sus predios. Considerando el precio promedio UF/m², se encontraba en tercer lugar dentro de los 34 municipios de la ciudad. En 1997 se ubicó en el cuarto lugar, y en 2003 en la quinta posición.

En Santiago, a la ciudad de los restaurantes caros, centros financieros, oficinas ministeriales y hoteles de lujo, se opone la realidad de las poblaciones o villas miserias. Allí el mercado de suelo es informal y los precios son muy bajos, por lo que han sido los lugares de ubicación masiva de viviendas sociales de bajo costo. Conforme pasa el tiempo y los sitios ad-

⁸ Esta sección se basa en los resultados de seis grupos focales desarrollados en viviendas de bajo costo del Gran Santiago (2002), en el marco del proyecto de la Corporación SUR y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

⁹ Al 17 de diciembre de 2003, una Unidad de Fomento (UF) es igual a 16.941 pesos. Un dólar es igual a 599 pesos.

quieren valor como efecto de la urbanización, la ciudad crece hacia la periferia en busca de sitios para los pobres.¹⁰

3.2 Distribución de denuncias de delitos en el territorio

Los delitos forman parte de la vida social y, por ende, se dan en todo el espacio que ocupan los asentamientos humanos. Sin embargo, una mirada aguda permite observar particularidades en el comportamiento violento o delictivo. Ordenadas las comunas de la ciudad de Santiago¹¹ desde las de mayor a menor concentración de denuncias de delitos en diez años (período 1987–97) (véase mapas en Anexo), se obtiene que:

- El 50 por ciento de los hurtos se concentra en un eje poniente–oriente, que avanza desde comunas de estrato medio, pasa por el centro de la ciudad y termina en las comunas del sector oriente.
- El 50 por ciento de los robos sigue casi el mismo comportamiento de los hurtos; las diferencias menores incluyen una comuna del sector sur de Santiago y más comunas del sector oriente de la capital.
- El 50 por ciento de los daños a la propiedad presenta una distribución más periférica que los hurtos y robos; estos delitos se reparten en comunas de clase media y baja, de tipo residencial.
- El 50 por ciento de los homicidios manifiesta una presencia periférica, en los sectores norte, poniente y sur de la ciudad; principalmente en comunas de sectores de menores ingresos.
- El 50 por ciento de las violaciones incluye el centro de Santiago, pero se distribuye con claridad en el perímetro poniente y sur de la ciudad, sectores de familias de menos ingresos.

280

El panorama que se observa a través de la frecuencia absoluta de delitos en la ciudad debe ser relativizado por la cantidad de población, así como por la cantidad de objetos existentes en cada lugar. Un estudio desarrollado por Oviedo y Trivelli (1992) demostró que no obstante que el número de denuncias de robos a vehículos es mayor en las zonas de residencia de los estratos altos, también lo es el parque automotor. De esta forma, teniendo en cuenta esta variable, resulta que existe igual o mayor probabilidad de ser afectado por un delito en la periferia que en el centro o sector oriente de la ciudad. Situación similar se advirtió para los delitos en contra del comercio, bancos y personas.

3.3 Violencia y delitos en la periferia de la ciudad

Los delitos en contra de la propiedad, característicos de la ciudad, adquieren una expresión cruda en poblaciones segregadas y apartadas, don-

¹⁰ La ciudad también crece en la periferia de los sectores de mayores ingresos para acoger familias con recursos económicos. La expansión presenta normas que impiden la subdivisión predial para evitar el acceso de sectores de ingresos medios.

¹¹ Se consideró a las comunas de mayor concentración de delitos, hasta completar 50 por ciento de las frecuencias acumuladas; luego 75 y 90 por ciento.

de los robos y violencias en contra de las personas se mezclan con el sonido de balas, la invasión de la droga y la debilidad del Estado.¹² Son territorios de habitantes estigmatizados y rechazados por la ciudad formal, lo que incide en la cristalización de valores y normas de desintegración social: se degrada el trabajo;¹³ se pierde el sentido protector y de sostén de la familia y la comunidad en un sentido positivo; la escuela es débil, al igual que el conjunto de instituciones del Estado. Para muchos niños y jóvenes, la violencia se constituye en un medio de reconocimiento social y alternativa profesional (Oviedo, Vanhove y otros 2003).

Los habitantes de los barrios pobres marginados se enfrentan a una doble victimización: como efecto de la acción, por un lado, de sus propios vecinos violentos; y por otro, de la sociedad que los estigmatiza e impide acceder al trabajo y créditos, entre otras consecuencias.

a) *Percepción de inseguridad*

Con relación a la sensación de inseguridad, todas las encuestas apuntan a rasgos generales, que permiten concluir que los habitantes de las zonas más pobres de la ciudad son aquellos que presentan más temor. Específicamente encontramos que:

- Los habitantes de viviendas de bajo costo de La Serena–Coquimbo y Concepción perciben más inseguridad que los del Gran Santiago, en un ambiente de alto temor ciudadano. El 45 por ciento de los habitantes de conjuntos habitacionales de bajo costo del Gran Santiago percibe que ha aumentado el nivel de delincuencia en su barrio, mientras que en Concepción la cifra alcanza a 46 por ciento y en La Serena–Coquimbo, a 60 por ciento (Encuesta SUR/PNUD 2001). Según encuesta de la División de Seguridad Ciudadana en el Gran Santiago, el grupo socioeconómico de menor ingreso (DE) percibe un mayor aumento de la delincuencia en sus barrios (44,3 por ciento) que el estrato alto o grupo ABC1 (33,9 por ciento) (DSC 2002).
- Las cifras nacionales indican que el temor es mayor entre la población adulta que en los jóvenes, en las mujeres que en los hombres y entre los pobres que en los sectores de mejores ingresos. Por otra parte, son los pobres y los jóvenes quienes menos confían en la policía y la justicia (Tironi/PUC 2003).
- Los sectores de ingresos medios y altos sienten temor fuera de sus barrios, en tanto que los pobres se sienten inseguros en sus lugares de residencia. El miedo en los barrios es difuso; se mezclan imágenes de vandalismo, riñas callejeras, drogas, alcohol y robos (Tironi/PUC 2003). El 65 por ciento de los habitantes de conjuntos de vivienda de muy bajo costo en comunas pobres de la periferia, se

¹² Un buen libro que relata con precisión esta realidad, por medio de retratos etnográficos, es L. Wacquant, *Parias urbanos. Marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio* (Buenos Aires: Manantial, 2001).

¹³ Para profundizar sobre este tema, véase Senett (2000).

quiere ir de sus viviendas sociales porque considera que sus barrios son muy violentos y los actos de delincuencia son frecuentes (Encuesta SUR/PNUD 2001).

b) Victimización

Con relación a la victimización, la información de las encuestas mencionadas muestra que:

- Un 43 por ciento de los encuestados en el Gran Santiago manifestó haber sido víctima de un robo de objetos en su casa, mientras que en La Serena–Coquimbo, 34 por ciento declaró ser víctima del mismo hecho; y en Concepción, 29 por ciento (Encuesta SUR/PNUD 2001).
- Un 39 por ciento de los encuestados en el Gran Santiago fue víctima de un robo con violencia o asalto, en tanto un 23 por ciento lo fue en La Serena–Coquimbo, y 33 por ciento en Concepción (Encuesta SUR/PNUD 2001)
- Un 10 por ciento de quienes respondieron la encuesta en el Gran Santiago reportó haber sido víctima de lesiones o disputas entre vecinos, mientras que 9 por ciento de personas en La Serena–Coquimbo, y 33 por ciento en Concepción, sufrió igual tipo de violencia (Encuesta SUR/PNUD 2001).

282

Cuadro 2: Porcentaje de víctimas de delitos en el último año por ciudad

Victimización en el último año (porcentajes)	Ciudad o área		
	Gran Santiago	La Serena– Coquimbo	Concepción
Robo de objeto en su casa	42,8	33,8	28,7
Robo con violencia o asalto	38,5	22,5	33,0
Robo o hurto de objetos personales (sin violencia)	33,3	20,0	21,7
Lesiones por peleas o disputas entre vecinos	10,1	8,8	11,3
Trastornos por peleas o riñas de pandillas	9,2	13,8	11,3
Trastornos por peleas o riñas de traficantes	2,0	5,0	0,9
Abuso o atentado sexual	2,0	1,3	1,7
Robo o hurto de vehículo	4,1	11,3	3,5
Robo o hurto de objetos personales desde vehículo	10,4	23,8	12,2
N muestral	(1.148)	(272)	(380)

Fuente: Encuesta SUR/PNUD, “Las condiciones de vida en el parque acumulado de vivienda de bajo costo” (2001).

Los residentes en viviendas de bajo costo del Gran Santiago son más victimizados que el resto de los habitantes de la ciudad. En el Gran Santiago, la victimización por robos con fuerza y hurtos alcanza a un 37 por ciento de la población, mientras que en las poblaciones de sectores de escasos recursos del Gran Santiago, un 43 por ciento ha sufrido un robo de objetos en su casa y un 33,3 por ciento se ha visto afectado por un robo (sin violencia) o hurto de objetos personales. Debido a esta

situación de amplia vulnerabilidad frente a hechos de violencia y criminalidad, consideramos vital el desarrollo de análisis cualitativos que ilustren las características de la forma de convivencia de un sector poblacional importante de Santiago, que se ha visto “beneficiado” de una de las principales políticas habitacionales que buscaban entregar la dignidad del techo propio.

4. La violencia en conjuntos residenciales de bajo costo de Santiago

Más allá de la información cuantitativa relevada por los registros oficiales de denuncia y las encuestas de victimización, la información cualitativa nos muestra aristas diferentes que permiten avanzar en una caracterización más detallada del problema.

Así, sobre la base de la información generada en grupos focales desarrollados en viviendas de bajo costo en el Gran Santiago (2002), se relevó que existe gran malestar en los pobladores debido a los variados problemas de convivencia, violencia y delincuencia al interior de sus comunidades. Estas se encuentran emplazadas en grandes zonas urbanas caracterizadas por la precariedad, la concentración de pobreza y la falta de servicios urbanos de calidad, como educación, salud, locomoción, retiro de residuos, resguardo policial, entre otros. Y en ellas, la falta de vínculos sociales, el uso y abuso frecuente de drogas y alcohol, provocan desorganización social, fomentan conductas ‘no cívicas’ o ‘no ciudadanas’, descuido de los espacios compartidos o públicos y, en general, hacen más difícil y amarga la vida. Como contrapartida, cuando se logra crear y mantener vínculos sociales, las familias sienten satisfacción e identidad con su barrio, los habitantes son más solidarios, y diseñan y ejecutan proyectos participativos de mejoramiento.

Además de estos rasgos generales, consideramos importante enfatizar la perspectiva de la población en temas que caracterizan la inseguridad de los barrios pobres.

4.1 Percepción del entorno

La gente define su vivienda y su entorno más inmediato, como lugares seguros, controlables. De igual manera, identifica en su población y en sus zonas circundantes, lugares peligrosos con personas de mal vivir. La tendencia es a aislarse familiar o grupalmente —pocas familias de vecinos— tomando distancia de los “no miembros”, los definidos como los responsables de las conductas no ciudadanas, violentas o delictuales.

La presencia de grupos conflictivos al interior de la población limita la participación social orientada a lograr mejores condiciones de vida en el sector.

Aquí la gente está empezando a participar [...] tímidamente. Creo que más que nada no quieren participar por miedo de meterse con los demás, [...] por miedo a esos pocos malos que andan circulando por ahí.

Uno de los errores fue poner agrupada a la gente de los campamentos, [...] porque en este momento estamos [...] nosotros adaptándonos a ellos. [...] Ellos son los que mandan.

Por otro lado, la manera en que se llega a constituir barrio es reconocida por los habitantes como un factor asociado a los posteriores problemas de comunidad, violencia y delincuencia. La gente percibe que los suburbios más peligrosos son aquellos donde se reúnen personas de distintas poblaciones, sin participar de instancias de organización previa.

Yo vengo de un comité de allegados. Hicimos un comité nosotros, entre vecinas, pero en la Municipalidad me cambiaron de comité, me pusieron en cualquiera.

En el sector en que vivo, éramos todos de comité, postulamos a través del Comité, quedamos todos juntos, no tenemos mayores problemas.

Nos conocimos acá. Yo postulé [de forma] individual. No a través de comités, ni de campamentos, o de cooperativas. Como somos individuales, nos ha costado más ambientarnos.

284

Otros dos factores relacionados con el mayor o menor agrado de los habitantes con su barrio son la dimensión de la vivienda y el emplazamiento al interior de la ciudad. Las nuevas zonas se caracterizan por la precariedad de bienes y servicios urbanos, así como por la existencia de desorganización social.

Para mí fue un golpe feo cuando llegué, porque [...] vivir con tanta gente... Yo vivía en una casa, [...] en una casa con patio y con la privacidad correspondiente; en cambio, aquí uno sale y ve a todos los vecinos. Hay desorden en las calles, basura, nadie se hace cargo de lo que pasa.

4.2 Problemas de convivencia

Para los habitantes de los barrios pobres, la llegada a la vivienda social suele ser un hecho traumático. Es el momento de inicio de los problemas de convivencia. Las rencillas se presentan entre los antiguos habitantes de la zona y los nuevos moradores, o entre los pobladores recién llegados provenientes de distintos sitios de la ciudad.

Cuando recién llegamos estaba la Raúl Silva Henríquez, el campamento. [...] Cuando no había luz [...] teníamos [...] que venir a buscar a la esposa con un palo [...] o una cadena. [...] Les tiraban cadenas a los transformadores [...] de la luz. Cuando recién llegamos, la sufrimos hartos. Yo creo que [...] por eso uno se encuentra orgulloso de vivir aquí. Por todo lo que uno pasó. [...] Cuando llegamos era peligroso.

Nunca me había tocado una gente tan conflictiva como esta. Yo he compartido. [...] Incluso ha venido la visitadora [social] a hablar con ellos y ni

quiera le hicieron caso. [...] Hay gente y gente. [...] Acá mismo, hay [...] tres departamentos donde la gente se aburrió y se fue. [...] Los dejó botados. Y [allí] están esos departamentos destruidos.

Las diferencias económicas, dentro de un contexto de precariedad, generan tensiones entre los vecinos. La organización incipiente, desarrollada en torno al acceso a la vivienda, se desmorona conforme avanza el tiempo y se hacen presentes distinciones, personales o familiares, en el acceso a bienes y servicios urbanos. En extensas zonas de residencias de familias pobres, alejadas del centro de la ciudad, se abandonan las prácticas colectivas por comportamientos individualistas. Las familias buscan su sobrevivencia despreocupándose de sus vecinos inmediatos. Los caminos propios hacen imposible el progreso del sector, alimentan rencores y, en ciertas ocasiones, están en la base de peleas entre los moradores del barrio.

El pasaje de nosotros está muy dividido. [...] Hicimos, por el bolsillo de nosotros, el cierre, las canaletas, estábamos regio al principio. Pero después las diferencias económicas fueron separándonos. Unos tenían, [...] ya nos miraban mal, empezaron los tirones, las malas palabras, entonces desde [aquel momento] todo el mundo está en su casa. Nadie se preocupa de que uno se puede estar muriendo al lado. No está ni ahí. Pero todo eso por la diferencia económica. Hay gente que se dedica mucho a comprar cosas, arreglar la casa. [...] El que no tiene lo mira mal, y no debería ser así.

285

Entre las situaciones asociadas a los problemas de convivencia que los pobladores mencionan, destacan las conductas relacionadas con el ruido, el tratamiento de la basura, el comercio y consumo excesivo de alcohol y drogas, y el deterioro de los espacios comunes o públicos.

El comportamiento ruidoso, escandaloso, es una variable recurrente en los problemas de convivencia en conjuntos habitacionales caracterizados por viviendas pequeñas y angostas murallas divisorias. La molestia por este tipo de conductas da paso a los reclamos y, en algunos casos, a confrontaciones verbales y físicas. Algunos vecinos prefieren callar e intentar adaptarse a la nueva vida.

Ya nos hemos aclimatado a eso y calladitos no más nos quedamos. Al principio había reclamos y la gente no hacía caso, [...] la ponían más fuerte todavía, y si no, la contesta más decente, dice: "Lo siento mucho, yo aquí estoy en mi casa".

[En ese departamento] gritan "¡Alee!", cada tres minutos. "¡Alee!", suben y bajan. [...] Para el Año Nuevo tenía como veinte hombres metidos, y nos gritaban para abajo: "¡Feliz Año Nuevo, viejas c...!"

Además del ruido, otro problema observado en algunos conjuntos de vivienda social se relaciona al mal manejo de la basura. Se trata de conductas aprendidas por las familias durante su vida en "campamentos" (viviendas producto de tomas), sin acceso a servicios de urbanización.

La gente de edad, una gente cochina que parece que están viviendo en el campamento. Sacan las cosas de adentro, cama, y las dejan en los pasillos. Está mejor aquí, pero lo malo [...] es que no se puede vivir. En el campamento uno no tenía agua, no tenía baño, vivía siempre en la mugre; [...] llegamos aquí viviendo siempre en la mugre, vivimos igual en la mugre. [...] Porque en el pasillo es el puro ladito mío el que se ve limpio; [...] es una inmundicia que no se aguanta. Salen las moscas justo en el pasillo.

Asimismo, el uso desmedido del alcohol y las drogas, así como el comercio ilegal, son materias de gran preocupación entre los vecinos de zonas periféricas pobres de la ciudad. En los últimos diez años se ha masificado el consumo y comercio de drogas fuertes, como la cocaína y la pasta base. La intranquilidad de la comunidad se debe a los comportamientos sociales relacionados con el consumo y negocio ilegal de alcohol y las drogas, específicamente la violencia y los delitos.

Los jóvenes consumidores de pasta —que se autodenominan los “angustiados”— y los alcoholizados generan molestias a sus vecinos, a quienes demandan dinero para seguir consumiendo. La búsqueda de placer inmediato los conduce, en la desesperación, al robo con fuerza o violencia y a agresiones físicas en riñas callejeras.

El problema más grave es el de la droga. [...] Desde hace tiempo. Empezó primero así, fugaz. Pero ya entró la droga y quedó la escoba. Los jóvenes andan drogados [y] no miden. Por ejemplo, pasa una persona [y] le echan la bronca. Piden una moneda y si no le quieren dar, también lo [insultan] .

286

Todos los muchachos nuestros son consumidores, de uno, dos o tres pasas, o cigarrillos, o algo así. Y también toman una o dos o tres cervezas. Pero a mí, como le digo, no me causa escándalo ni mucho menos, porque yo sé que en otras comunas, como Puente Alto, San Bernardo, es peor. Nosotros nos escandalizamos porque [...] conocemos aquí no más. Pero en Las Condes o Providencia u otra, allá hay otras cosas, hay otras drogas, mucho más fuertes que las de nosotros. Hay más dinero, hay todo. [...] A lo mejor es el país el que está corrupto.

La violencia aislada y desorganizada de los “angustiados” por la dependencia de las drogas, cambia entre quienes se dedican al negocio, al tráfico en pequeña y gran escala (micro y narcotráfico). Estos cuidan los eventos violentos que puedan ahuyentar a los posibles compradores o que los indispongan innecesariamente con los vecinos. Sin embargo, los micro y narcotraficantes, guiados por la lógica del control territorial del negocio, producen enfrentamientos puntuales más violentos por la convicción con la que enfrentan el conflicto y por la posesión de armas de fuego de gran potencia y alcance.

En toda la villa. [...] En los [edificios] hay una parte donde 48 departamentos, el 90 por ciento, venden drogas. [...] Cuando hay un problema [...], se rompen todas las ventanas, todas las puertas. Todo, todo. Queda la sangre tirada. Eso causa un desprestigio a la población entera. Resulta que no es toda la gente así. Es cosa de cada jefe de hogar [...] guiar a [los]

hijos. [...] No darles tanta libertad a medida que van creciendo. [...] Muchos papás no ven con quiénes se juntan sus hijos.

En un proceso circular y acumulativo, los problemas de convivencia afectan el espacio público de los barrios. Se pierden las plazas, calles y veredas como lugares de encuentro social, así como se pierden los espacios de organización comunitaria, la posibilidad de soñar y proyectar un futuro colectivo. Los espacios privados se enrejan, mientras los sitios de todos se arruinan en corto tiempo, quedan desiertos de mobiliario urbano y son abandonados por la gente.

Los mismos cabros que toman en la noche, que son del campamento, la mayoría se cogotea entre ellos mismos, [...] toman con ellos, se drogan con ellos y, después, [...] lo cogotean debajito del departamento. [...] En la noche se siente la bulla, sacan los palos de los árboles, a pelear, y ahí quedaron los arbolitos todos botados. Nadie los va a arreglar.

Para el año que llevamos, uno ve las áreas verdes de aquí, y parece que fueran más años [...]: nadie se preocupó de nada, todos se preocuparon de destruir, [...] ya no queda donde sentarse, donde jueguen los niños. [...] En vez de jugar los niños, pasan los autos y las plazas [son] estacionamientos. Entonces, ¿de qué nos sirve a nosotros? [...] ¿arreglarla? [...] ¿para qué? Para que venga a fumar [...] gente de otros lados.

Así, los cotidianos problemas de convivencia, las conductas no ciudadanas, sin canales para soluciones pacíficas, terminan casi siempre en algún evento de violencia, en “usos deliberados de la fuerza física o el poder, efectivo o como amenaza, contra sí mismo, otra persona o un grupo o comunidad. Entre ellos, lesiones, muertes, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones” (OPS 2002: 5).

287

La frustración ante los conflictos no resueltos conduce a la rabia y, posteriormente, a conductas agresivas o violentas. La justicia por la propia mano es una ley frente a contextos de intereses contrapuestos; los comportamientos agresivos se ven fortalecidos por patrones de educación, que son inculcados desde los inicios de la vida de las personas como parte de una cultura de la violencia.

No estoy contra la gente de campamento, porque yo también he pasado necesidad, he pasado problemas. Pero también hay que saber compartir. [...] Si a ellos nunca les dieron, aprovechen [...] lo que les dieron o les regalaron. [...] Nosotros postulamos [de manera] individual. Piden unos requisitos para las casas. [...] A nosotros en ningún momento nos dijeron “van a compartir con gente de campamento”, sino que de la noche a la mañana nos tiraron un poco allá y un poco acá. ¿Por qué, si nosotros no molestamos?

[En la población], hasta el mocoso más chico es malo. El año pasado a mi hijo que tenía ocho, [...] entre cinco niños chicos, chicos, lo querían cogotear. [...] Eso [...] viene de la casa.

En las poblaciones de Santiago se viven diferentes tipos de violencias, que multiplican y expanden sus dinámicas y consecuencias. Muchas familias que actúan como reproductoras de culturas de convivencia, también repiten valores y normas de violencia. La violencia que se ejerce en contextos sociales amplios se traslada a las relaciones de la vida privada y familiar. En los conjuntos habitacionales observados, la violencia alcanza al interior de la familia y se manifiesta en el abuso o negligencia de los niños, agresiones hacia la pareja o hacia ancianos, entre otros (OPS 1996); en la comunidad, contempla violencia juvenil —o de niños—, delincuencia común o crímenes cometidos por grupos organizados, etc. De las palabras se pasa a los golpes y de estos al uso de armas. Estas últimas, cuando son de fuego, generalmente se vinculan en algún grado al crimen organizado.

Ante situaciones de conflicto, las agresiones verbales representan el primer nivel de violencia que se ejerce entre los vecinos.

Hoy día, hubiera visto los garabatos que me echó. Es que es media falladita. [...] Yo soy bien señora cuando hay que ser señora. [...] Porque la señora empezó a tirarme la basura, para el lado mío, sacaba las de ahí del hoyo, las tiraba para acá. Le dije ¡hasta cuándo! [...] y ya, listo.

De la violencia verbal se pasa a la física, cuando el nivel de frustración es alto y no se observan modos alternativos para mejorar la convivencia. La violencia física se expresa de manera individual y grupal. En las agresiones participan hombres y mujeres, de distintas edades, sin distinción.

288

Yo tuve que llegar a pegarle a la señora de al lado. [...] Llegó un momento en que tuve que pegarle. [...] El día domingo venía de adonde mi otra hija, que vive allá en la [población] Horizonte, y venía abajo subiendo la escala y, sabe qué, me tenía a garabato limpio, me sacaba hasta la madre. [...] La señora me decía: “Con vos quiero pelear, con vos”. [...] “Déjame ir a dejar el niño adentro”, le dije, “y te voy a pegar”. Se puso de manos cruzadas y me decía: “Ven, pa’ que peliemos”. Y yo le pegué. Mi nieto, que tiene diez años, me dijo: “Mamita, baja y pégale, porque cómo te le ocurre que te esté sacando la madre y insultándote”.

Cuando recién llegamos [...] todos éramos tranquilos. [...] Todos éramos buenos vecinos. Después, nos fuimos conociendo y, en el lapso de dos meses, tuvimos un incidente grave entre los departamentos. [...] Cuatro blocks contra cuatro. Grandes, chicos, señoras, quién sea, salían en patota. [...] Se daban con todo. No eran sólo riñas.

De igual forma, la posesión de armas blancas y, en menor medida, de fuego —hechizas u originales— es común en algunas poblaciones periféricas pobres de la ciudad. La posesión de un arma es símbolo de estatus y respeto social en las pandillas agresivas de niños y jóvenes que imitan las conductas de las bandas criminales vinculadas a la delincuencia organizada. Se lucha por el territorio al interior de los asentamientos, y también se plantean peleas entre distintas poblaciones aledañas.

La otra vez hubo una balacera enorme, [...] llegaron los carabineros, dos patrullas, qué sé yo. “¡Éstrate que te puede llegar un balazo!” [...] Todos los viernes vienen los carabineros y se llevan a uno o dos, que andan robando. [...] El día sábado, domingo en la madrugada, es peligrosísimo salir en la noche. [...] Incluso [en la casa] igual se corren riesgos, porque tiran piedras a las ventanas, no respetan el sueño de nadie.

Corren de allá, se “prestan ropa” [...]. Se supone que es la ayuda que se hacen ellos, en el idioma que ellos hablan. [...] El problema es que [...] pasan [...] por la casa de nosotros. Y muchas veces han pasado disparando.

Allá entregaron un campamento [...] y acá hay otro. Cuando hay una pelea van [...] porque vivían en el mismo lugar y tienen familiares. Y se ven pasar con cuchillas.

5. A modo de conclusión

Santiago es una ciudad segregada, temerosa y, para muchos, violenta. Lamentablemente, algunas de las políticas urbanas destinadas a mejorar la calidad de vida de sus habitantes, no han sido efectivas. La información presente en este artículo muestra que si bien Santiago de Chile es una ciudad segura si se la compara con el contexto latinoamericano, en las dos últimas décadas ha visto crecer la denuncia de delitos, las tasas de victimización e inseguridad de sus habitantes, con independencia del crecimiento o decrecimiento económico del país.

289

Los delitos característicos de la ciudad son aquellos en contra de la propiedad. En Santiago, a través de los años, los robos con violencia —donde la persona victimizada está presente— comienzan a ser más significativos que los robos con fuerza y hurtos. Esta situación explica, parcialmente, el aumento de la sensación de inseguridad de los habitantes en igual espacio de tiempo.

En toda la ciudad de Santiago se cometen delitos y se desplazan conforme varía la prevención situacional. Sin embargo, un patrón que permite explicar la concentración de los diferentes tipos de delitos es la desigual distribución de bienes, servicios urbanos y habitantes en el territorio. En otras palabras, la desigualdad económica, expresada en el espacio, permite identificar, describir, caracterizar, los distintos tipos de violencia y delincuencia urbana.

Si bien es cierto que la violencia, delitos y temor se reparten en todo el espacio urbano, en los sectores pobres se viven de una manera particular. Las familias de bajos ingresos, en oposición al resto de los habitantes de la ciudad, sienten más temor en sus barrios; desconfían más de las autoridades públicas, policía y justicia; denuncian menos, sufren problemas de convivencia sin poseer canales de resolución y, finalmente, son más victimizados.

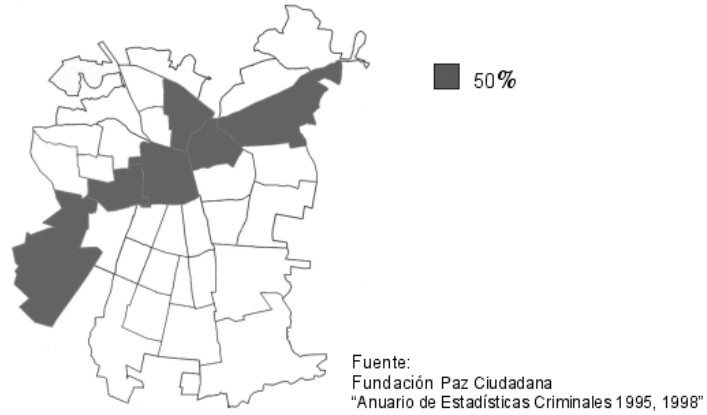
Aún más compleja es la presencia masiva de conjuntos de vivienda de bajo costo en comunas pobres de la periferia, que coincide con áreas urbanas con altos niveles de delitos y percepción de inseguridad. Esta situación incide en el deseo mayoritario de los habitantes de bajos ingresos, de abandonar sus barrios en busca de un lugar más amable y seguro para vivir.

De esta manera, nos enfrentamos a un complejo proceso donde la ciudad continúa la segregación socioeconómica a través de una segregación espacial, caracterizada por el amurallamiento y privatización de los espacios. Tal situación no se ve resuelta por las políticas urbanas, las cuales más bien la refuerzan.

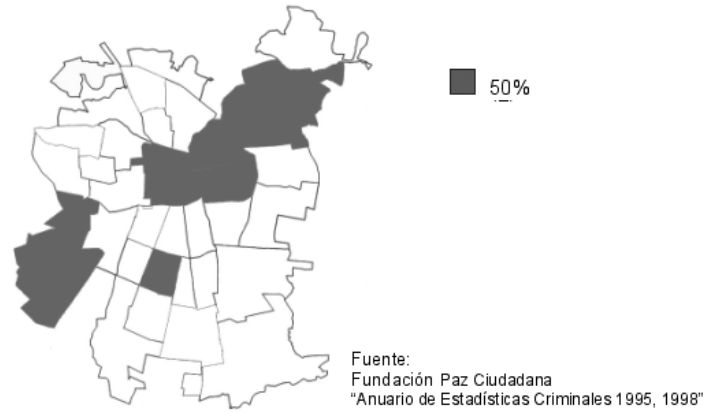
Consideramos, entonces, dados estos antecedentes, que la inclusión de la problemática de la violencia y la criminalidad en el análisis de la ciudad de Santiago, nos lleva a afirmar la necesidad de políticas urbanas inclusivas capaces de construir una ciudad de clase mundial para todos sus habitantes.

Anexo: Mapas

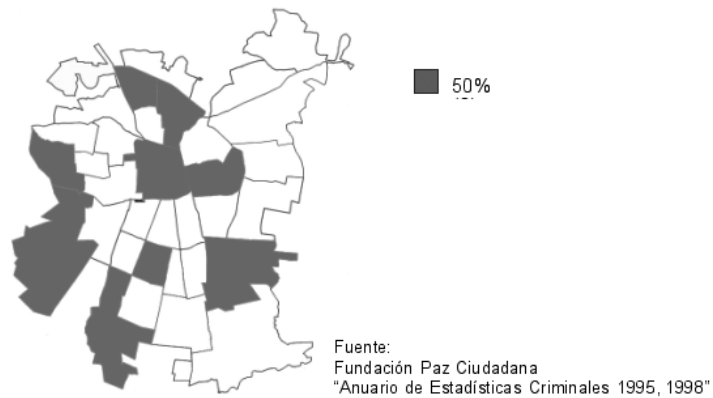
Concentración del 50% de hurtos para el período 1987/97 en el Gran Santiago



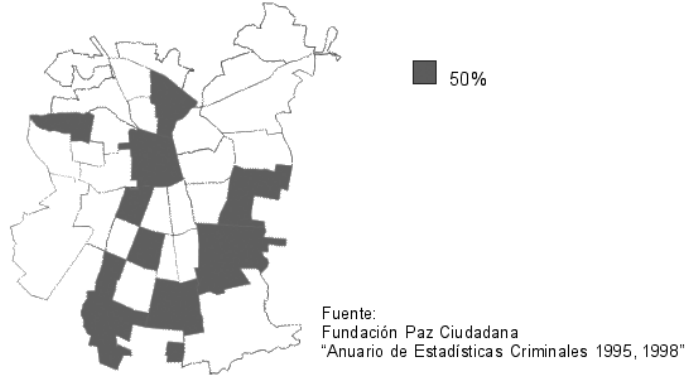
Concentración del 50% de robos para el período 1987/97 en el Gran Santiago



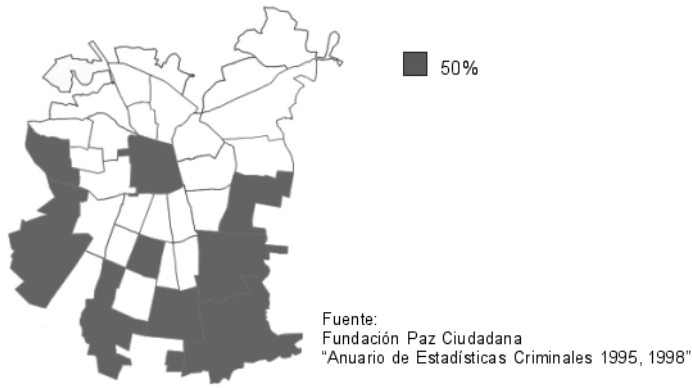
Concentración del 50% de daños para el período 1987/97 en el Gran Santiago



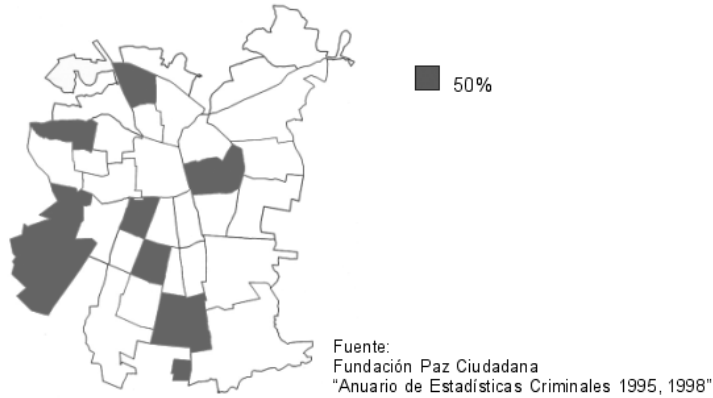
Concentración del 50% de homicidios, infanticidios y parricidios para el período 1987/97 en el Gran Santiago



Concentración del 50% de violaciones para el período 1987/97 en el Gran Santiago



Concentración del 50% de drogas para el período 1987/97 en el Gran Santiago



Referencias bibliográficas

- Ayres, R. 1998. *Crime and violence as development issues in Latin America and the Caribbean*. Washington, D.C.: World Bank.
- Blumstein, A.; J. Walman. 1999. *The crime drop in America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Caldeira, T. 2000. *City of Walls: Crime, segregation and citizenship in São Paulo*. Berkeley: University of California Press.
- Carabineros de Chile. Varios años. *Anuarios de estadísticas delictuales*. Santiago, Chile.
- Cepal. Véase Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. 2002. *Panorama Social en América Latina*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- División de Seguridad Ciudadana, Ministerio del Interior (Chile). 2002. Encuesta de Seguridad Ciudadana y Victimización de la Región Metropolitana de Santiago. Santiago, Chile.
- DSC. Véase División de Seguridad Ciudadana.
- Encuesta SUR/PNUD. Véase SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación / Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Fundación Paz Ciudadana. *Anuarios de estadísticas delictuales*. Santiago, Chile.
- Ministerio del Interior (2003), *Informe anual de estadísticas comunales*. División de Seguridad Ciudadana, Santiago. www.interior.gov.cl
- OPS. Véase Organización Panamericana de la Salud, Oficina Regional de la Organización Mundial de la Salud.
- 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.
- . 2002. *Informe mundial sobre la violencia y la salud: Resumen*. Washington, D.C.
- Oviedo, E.; P. Trivelli. 1992. "Evolución histórica de robos y hurtos en siete ciudades chilenas y análisis de su distribución intercomunal en el Gran Santiago". Documento 16, Centro de Estudios del Desarrollo (CED), Santiago.
- Oviedo, E.; A. Vanhove y otros. 2003. "Seguridad en la ciudad". Documento base Red 14. Programa URB-AL de la Comisión Europea. Valparaíso, Chile.
- Ramos, Marcela; Juan A. Guzmán. 2000. *La guerra y la paz ciudadana*. Santiago: LOM Ediciones.
- Sassen, S. 2001. *The Global City: New York, London, Tokio*. Princeton: Princeton University Press.
- Senett, R. 2000. *The Corrosion of Character: The Personal Consequences of Work in the New Capitalism*. New York, NY: W.W. Norton & Company.
- Sozzo, M. 2000. "Seguridad urbana y tácticas de prevención del delito. Notas para pensar alternativas políticas y teóricas". Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, Argentina (mimeo).
- SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación / Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2001. Encuesta "Las condiciones de vida en el parque acumulado de viviendas de bajo costo. Santiago, Chile". Santiago, Chile.

- Svampa, M. 2003. *Los que ganaron. La vida en los countries y barrios privados*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Tironi y Asociados / Instituto de Sociología de la Facultad de Ciencias de la P. Universidad Católica de Chile). 2003. "Diseño de estrategias de comunicación para seguridad ciudadana". Santiago, Chile.
- Tironi/PUC. *Véase* Tironi y Asociados / Instituto de Sociología de la Facultad de Ciencias de la P. Universidad Católica de Chile.
- Trivelli, P. 1987–1997. *Boletín de Mercado de Suelo del Área Metropolitana de Santiago*. Santiago, Chile.
- Wacquant, L. 2001. *Parias urbanos. Marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio*. Buenos Aires: Manantial.

