

CIUDADES

VOLUMEN 1

Alfredo Rodríguez y
Paula Rodríguez,
editores

Santiago, una ciudad neoliberal



OLACCHI

Organización Latinoamericana
y del Caribe de Centros Históricos

Editor General
Fernando Carrión

Coordinador Editorial
Manuel Dammert G.

Asistente Editorial
Ana Carrillo Rosero

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

Diseño y diagramación
Antonio Mena

Impresión
Crearimagen

ISBN: 978-9978-370-03-2

© OLACCHI

El Quinde N45-72 y De Las Golondrinas

Tel: (593-2) 2462739

olacchi@olacchi.org

www.olacchi.org

Quito, Ecuador

Primera edición: junio de 2009

Contenido

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

Capítulo II

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

Presentación	73
Cómo gobernar las ciudades o principados que se regían por sus propias leyes antes de ser ocupados <i>Alfredo Rodríguez</i>	81
Las víctimas de un año de protesta y represión <i>Hechos Urbanos, Juventud (Edición especial, s/n)</i>	111
Relocalización socio espacial de la pobreza. Política estatal y presión popular <i>Eduardo Morales y Sergio Rojas</i>	123
Estructura administrativa de la ciudad <i>Clarisa Hardy</i>	143

Capítulo III

La ciudad neoliberal realmente existente (1990–2008)

Presentación	161
Santiago de Chile, globalización y expansión metropolitana: lo que existía sigue existiendo <i>Carlos A. de Mattos</i>	167
Sobre la evolución de la política urbana y la política de suelo en el Gran Santiago en el periodo 1979–2008 <i>Pablo Trivelli</i>	207
Santiago, una ciudad con temor <i>Enrique Oviedo</i>	229

Nuestros miedos	249
<i>Norbert Lechner</i>	

Capítulo IV

Tres ejemplos de políticas reales: lo que es no es

Presentación	269
--------------------	-----

Planificando la ciudad virtual: megaproyectos urbanos estatales y privados	277
<i>Iván Poduje y Gloria Yáñez</i>	

El traje nuevo del emperador: las políticas de financiamiento de vivienda social en Santiago de Chile	301
<i>Alfredo Rodríguez y Ana Sugranyes</i>	

Evolución de la regulación y la organización del transporte colectivo por buses en Santiago. Antecedentes para Transantiago	327
<i>Oscar Figueroa</i>	

Transantiago: Propuesta y conclusiones. Resumen del Informe de la comisión especial investigadora de la Cámara de Diputados (2007)	351
--	-----

Colofón

Presentación	357
--------------------	-----

Los imaginarios de La Victoria	359
<i>Francisca Márquez</i>	

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

Eduardo Morales y Sergio Rojas

Introducción

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

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

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

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

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

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

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

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

[...]

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

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

Comuna origen	Comuna destino	Santiago	Las Condes	Providencia	La Reina	Nuñoa	La Florida	Maipú	Quinta Normal	Pudahuel	Reña	Conchalí	Quilicura	San Miguel	La Granja	La Cisterna	Puente Alto	San Bernardo	Comunas subdesarrolladas	Comunas no incluidas erradicadas	Total familias por comuna	Porcentaje
Santiago						292				183			18	1.955				258	117		2.823	
Las Condes								217		810		195		1.207	872			90			3.391	814
Providencia										165				40							205	
La Reina					100					77				112			419				874	
Nuñoa						644								564				181		382	1.771	
La Florida						491	70			256				235			582	880		6	2.871	
Maipú						237		773		566				499							2.075	
Quinta Normal					20					141	282		18	116			44		6		627	
Pudahuel						102				984	404			241			704				2.435	
Reña										703				374			704				1.077	34
Conchalí										841	110			497					90	6	1.544	
Quilicura										266	86		350								731	18
San Miguel						240								1.000	364		259		2		1.865	
La Granja														1.392							1.362	
La Cisterna								160						360	501	520					1.541	276
Puente Alto																	326				326	193
San Bernardo																		539			623	
Cuota Mensual								656						80							736	
Diferentes Comunas*						38	196			1.124 ^b	383		174	398	176	82	117	92			2.780	
Total Familias					20	1.741	400	2.002		3.826	3.564	305	560	1.000	3.518	1.149	2.936	2.065	307	394	28.887	1.338
%					0,5	6,0	1,4	6,9		13,2	12,2	1,1	1,9	3,5	29,8	4,0	10,2	7,1	1,1	1,4		

a/ Considera familias trasladadas por Operación Confraternidad, situaciones especiales, cuota Centros de Madres (CEMA-Chile) selección municipalidades.

b/ Familias provenientes de distintas comunas, de las cuales no disponemos de información respecto de comuna de origen. La cifra corresponde a una estimación basada en cálculos oficiales y nuestros.

[...]

Análisis de la información

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

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

Las comunas del área sur —La Granja, Puente Alto, San Bernardo²— fueron receptoras del 53 por ciento del total de erradicados provenientes de

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

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

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

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

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

En suma, las comunas de La Pintana, Pudahuel, Renca, Peñalolén, San Bernardo y Puente Alto se han constituido en centros receptores, en estos últimos cinco años, de una cifra superior a 100 mil personas, lo que equivale a la población de la ciudad de Iquique o levemente superior e inferior a las ciudades de Osorno y Valdivia, respectivamente. En relación con las familias de campamentos de radicación o asentados definitivamente en sus comunas y terrenos de origen, se contabiliza un número de familias involucradas en dicho proceso que alcanza a 28.174, el 53 por ciento del total de familias residentes en campamentos hacia 1979.³

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Conclusiones

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Las Condes, otra de las comunas con mayores recursos, ha erradicado una masa poblacional levemente inferior a la comuna de Santiago (2.591 familias, unas 13 mil personas). Este traslado de pobladores de campamentos obedece, por una parte, al incremento del valor del suelo urbano en el mercado y la necesidad, por lo tanto, de recuperar aquellos espacios; y por otra, a una decisión política, esto es, erradicar de la comuna a sectores potencialmente generadores de conflicto social. La operación, tal como en el caso de la Municipalidad de Santiago, consiste en la inversión de fondos municipales en la construcción de viviendas sociales para los pobladores trasladados. El destino de éstos también es el mismo: las comunas del sur de la ciudad y, en menor proporción, las comunas del norponiente.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Desintegración social

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

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

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

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

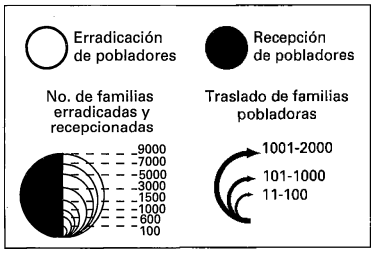
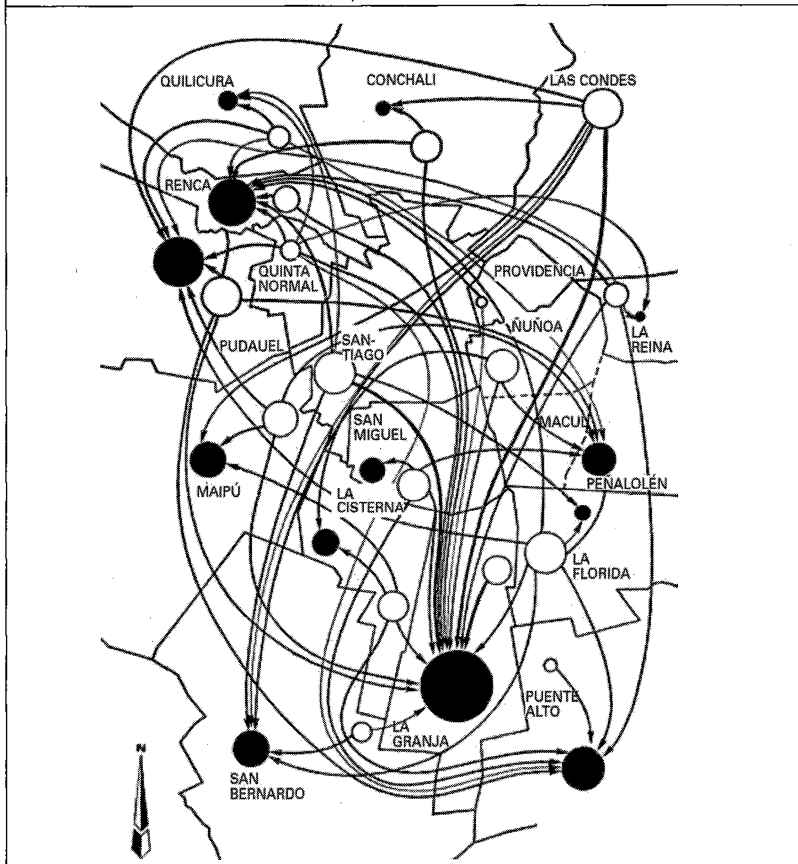
Segregación socioespacial y conflicto social

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

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

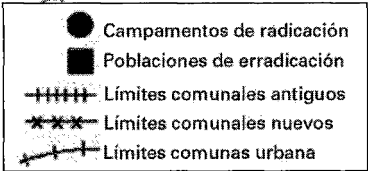
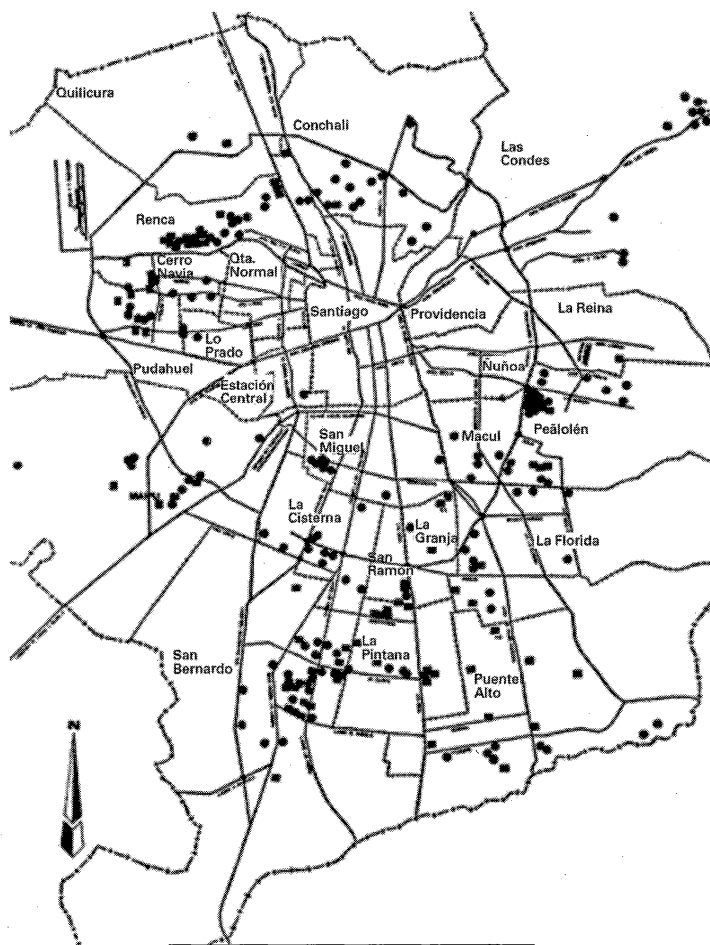
Los altos índices de desempleo, especialmente en sectores juveniles; la deserción escolar y la ausencia de perspectivas futuras, además de la inexistencia de cauces participativos de tipo político, social y cultural, generan las condiciones para la irrupción de una violencia que es política en su sentido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

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



Notas:
 En lo referente a traslado de familias pobladoras, el plano no contempla los siguientes flujos:
 a) Aportes de la cuota ministerial.
 b) Provenientes de comunas no identificadas.
 c) Erradicaciones hacia comunas suburbanas.
 d) Erradicaciones hacia comunas no identificadas.
 Las superficies de los círculos han sido calculadas en función del total de familias erradicadas y re-cibidas por cada comuna.

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



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

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

Bibliografía

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

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